

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 16 décembre 2014

(43<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

### Secrétaires :

M. Claude Dilain, Mme Catherine Tasca.

1. Procès-verbal (p. 10411)

2. Questions orales (p. 10411)

INFIRMIERS ANESTHÉSISTES DIPLÔMÉS D'ÉTAT ET SÉCURITÉ  
ANESTHÉSIQUE DES PATIENTS (p. 10411)

Question n° 922 de Mme Hélène Conway-Mouret. –  
Mmes Pascale Boistard, secrétaire d'État auprès de la  
ministre des affaires sociales, de la santé et des droits  
des femmes, chargée des droits des femmes; Hélène  
Conway-Mouret.

COMMUNES NOUVELLES ET AFFECTATION DE LA TAXE COMMU-  
NALE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ  
(p. 10412)

Question n° 919 de M. Jean-Claude Lenoir. – Mme Pascale  
Boistard, secrétaire d'État auprès de la ministre des  
affaires sociales, de la santé et des droits des femmes,  
chargée des droits des femmes; M. Jean-Claude Lenoir.

DEVENIR DES SITES SNCF TECHNICENTRE DE PÉRIGUEUX ET DES  
ATELIERS DE CHAMIER (p. 10413)

Question n° 918 de M. Claude Bérit-Débat. – Mme Pascale  
Boistard, secrétaire d'État auprès de la ministre des  
affaires sociales, de la santé et des droits des femmes,  
chargée des droits des femmes; M. Claude Bérit-Débat.

DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DES CONSEILS D'ARCHITECTURE,  
D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT (p. 10414)

Question n° 867 de M. Jean-Claude Leroy. – Mme Pascale  
Boistard, secrétaire d'État auprès de la ministre des  
affaires sociales, de la santé et des droits des femmes,  
chargée des droits des femmes; M. François  
Commeinhes, en remplacement de M. Jean-Claude  
Leroy.

CALENDRIER SCOLAIRE ET INDUSTRIE DU TOURISME (p. 10415)

Question n° 914 de M. Luc Carvounas. – MM. Matthias  
Fekl, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires  
étrangères et du développement international, chargé  
du commerce extérieur, de la promotion du tourisme  
et des Français de l'étranger; Luc Carvounas.

REFONTE DE LA CARTE DES ZONES PRIORITAIRES DANS LE CADRE  
DES RÉSEAUX DE RÉUSSITE SCOLAIRE (p. 10416)

Question n° 927 de M. Philippe Madrelle. – MM. Matthias  
Fekl, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires  
étrangères et du développement international, chargé  
du commerce extérieur, de la promotion du tourisme  
et des Français de l'étranger; Philippe Madrelle.

AVENIR DES AGRICULTEURS DU DÉPARTEMENT DE LA CÔTE-D'OR  
(p. 10418)

Question n° 916 de Mme Anne-Catherine Loisier. –  
M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agro-  
alimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement;  
Mme Anne-Catherine Loisier.

COMPENSATION POUR LES COMMUNES DU CLASSEMENT DE  
TERRAINS EN ZONE D'ALÉA FORT (p. 10419)

Question n° 924 de Mme Gisèle Jourda. – M. Stéphane Le  
Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la  
forêt, porte-parole du Gouvernement; Mme Gisèle  
Jourda.

INTEMPÉRIES DANS LE DÉPARTEMENT DU GARD (p. 10420)

Question n° 915 de M. Simon Sutour. – MM. Stéphane Le  
Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la  
forêt, porte-parole du Gouvernement; Simon Sutour.

RÈGLES DE CONSTRUCTION ET D'ÉVOLUTION DU BÂTI EN ZONE  
AGRICOLE ET NATURELLE (p. 10421)

Question n° 929 de M. Pascal Allizard. – MM. Stéphane Le  
Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la  
forêt, porte-parole du Gouvernement; Pascal Allizard.

NOUVELLE CARTE DES ZONES DITES « VULNÉRABLES »  
(p. 10422)

Question n° 954 de M. Jacques Mézard. – MM. Stéphane  
Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et  
de la forêt, porte-parole du Gouvernement; Jacques  
Mézard.

IMPLANTATIONS D'ANTENNES RELAIS (p. 10424)

Question n° 899 de M. Jean-Claude Frécon. – Mme Axelle  
Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éco-  
nomie, de l'industrie et du numérique, chargée du  
numérique; M. Jean-Claude Frécon.

COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TÉLÉPHONIE MOBILE  
(p. 10425)

Question n° 928 de Mme Nicole Bonnefoy. – Mmes Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique; Nicole Bonnefoy.

DÉFAILLANCE DU RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE EN ARDÈCHE  
(p. 10426)

Question n° 930 de M. Mathieu Darnaud. – Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique; M. Mathieu Darnaud.

PROJET ÉDUCATIF TERRITORIAL (p. 10427)

Question n° 921 de M. François Bonhomme. – Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique; M. François Bonhomme.

CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME TERRITORIALE (p. 10429)

Question n° 926 de M. Henri Cabanel. – MM. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale; Henri Cabanel.

FUSION D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTER-COMMUNALE ET INSTANCES DE CONSULTATION (p. 10430)

Question n° 925 de M. François Commeinhes. – MM. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale; François Commeinhes.

CONSTRUCTION D'UN LYCÉE PUBLIC SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE DE PLOËRMEL DANS LE MORBIHAN (p. 10431)

Question n° 904 de M. Michel Le Scouarnec. – MM. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale; Michel Le Scouarnec.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 10432)

**PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER**

3. **Nouvelle organisation territoriale de la République.** – Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 10432)

Rappel au règlement (p. 10432)

Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, président de la commission des lois; le président.

Discussion générale (p. 10433)

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, rapporteur pour avis

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la commission du développement durable

M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances

M. le président

M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable

M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

M. Ronan Dantec

M. Christian Favier

M. Jacques Mézard

**PRÉSIDENTE DE MME JACQUELINE GOURAULT**

M. Philippe Adnot

M. Michel Delebarre

M. Michel Mercier

M. Bruno Retailleau

Mme Marie-Christine Blandin

M. Jean-Pierre Bosino

M. Pierre-Yves Collombat

**PRÉSIDENTE DE M. CLAUDE BÉRIT-DÉBAT**

4. **Mise au point au sujet d'un vote** (p. 10468)

MM. Michel Amiel, le président.

5. **Nouvelle organisation territoriale de la République.** – Suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 10469)

Discussion générale (*suite*) :

M. Michel Amiel

Mme Jacqueline Gourault

M. Bruno Sido

**PRÉSIDENTE DE MME JACQUELINE GOURAULT**

Mme Sylvie Robert

Mme Cécile Cukierman

Mme Sophie Joissains

M. Henri de Raincourt

M. Gérard Collomb

Mme Françoise Gatel

**6. Commission mixte paritaire (p. 10479)**

*Suspension et reprise de la séance (p. 10479)*

**7. Nouvelle organisation territoriale de la République. – Suite de la discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 10479)**

Discussion générale (*suite*) :

M. François-Noël Buffet

M. Claude Haut

M. Jean-Jacques Lasserre

M. Jean-Pierre Grand

Mme Odette Herviaux

M. Jean-Léonce Dupont

M. Philippe Dallier

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont

M. Michel Vaspard

M. Philippe Kaltenbach

M. Alain Fouché

M. Jean-Yves Roux

M. François Bonhomme

M. Yannick Botrel

M. Jean-Baptiste Lemoyne

Mme Samia Ghali

M. Michel Bouvard

M. Jean-Jacques Lozach

M. Daniel Chasseing

M. Alain Duran

M. Michel Raison

Mme Delphine Bataille

M. Didier Marie

M. Bernard Cazeau

M. Philippe Bas, président de la commission des lois

M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique

Clôture de la discussion générale.

Renvoi de la suite de la discussion.

**8. Ordre du jour (p. 10507)**

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

vice-président

Secrétaires :  
M. Claude Dilain,  
Mme Catherine Tasca.

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## QUESTIONS ORALES

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les réponses à des questions orales.

### INFIRMIERS ANESTHÉSISTES DIPLOMÉS D'ÉTAT ET SÉCURITÉ ANESTHÉSIQUE DES PATIENTS

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Conway-Mouret, auteur de la question n° 922, adressée à Mme la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** Madame la secrétaire d'État, le décès d'une jeune femme survenu à la maternité d'Orthez en septembre dernier après un accouchement par césarienne sous anesthésie générale a éveillé en nous deux préoccupations : celle de la sécurité des patients et celle de la mortalité maternelle, qui est encore trop élevée dans notre pays.

En France, en effet, la mortalité maternelle s'élève à 9,6 pour 100 000 femmes, dont 46 % de morts « évitables » selon le rapport du comité national d'experts sur la mortalité maternelle paru en 2013. L'hémorragie du *post-partum* reste la première cause de mortalité maternelle, domaine dans lequel la France est, hélas ! mal classée en comparaison avec ses voisins européens.

La sécurité anesthésique repose en France sur le binôme formé par un médecin anesthésiste-réanimateur et un infirmier anesthésiste diplômé d'État. Si la décision médicale ne relève que du seul médecin, le travail en tandem permet le cas

échuant à l'infirmier spécialisé d'accomplir les gestes techniques, notamment en cas de défaillance du médecin, par exemple lors d'un malaise.

La question de la sécurité anesthésique ne se pose d'ailleurs pas que dans les cas de défaillance personnelle du médecin – fort heureusement très rares –, mais, de façon générale, lorsque les interventions chirurgicales portent sur des patients à risques comme les femmes enceintes et les enfants.

Si la société française d'anesthésie et de réanimation, la SFAR, préconise de procéder à une anesthésie « à quatre mains », aucune obligation réglementaire ne l'impose, et, en pratique, le nombre d'infirmiers spécialisés par établissement est très variable. On dénombre environ 8 000 infirmiers anesthésistes diplômés d'État sur notre territoire, soit un pour deux médecins anesthésistes, dont seulement 1 500 dans les établissements privés, qui pratiquent pourtant une chirurgie de plus en plus complexe.

Sans autres obligations que les recommandations de la SFAR en matière de surveillance des patients sous sédation, que ce soit au bloc opératoire ou en salle de surveillance post-interventionnelle, le risque de voir les structures privées renoncer aux services d'un infirmier anesthésiste par souci d'économie est bien réel.

Dans le secteur obstétrical, l'infirmier anesthésiste a pourtant un rôle important dans l'équipe en matière de prise en charge des complications et des hémorragies du *post-partum*. De surcroît, l'anesthésie pour césarienne des femmes enceintes est toujours à haut risque.

Madame la secrétaire d'État, ma question est donc double.

Premièrement, ne faut-il pas rendre obligatoire, au moins en obstétrique, la présence au bloc opératoire d'un infirmier anesthésiste au côté du médecin anesthésiste, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé ?

Deuxièmement, comment préparez-vous les départs massifs à la retraite qui sont attendus dans les cinq ans à venir et qui concerneraient 25 % des infirmiers anesthésistes ?

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Pascale Boistard, secrétaire d'État chargée des droits des femmes, auprès de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.** Madame la sénatrice, en France, la responsabilité des anesthésies est confiée au médecin anesthésiste-réanimateur, qui peut être assisté par un infirmier anesthésiste pour la réalisation des actes et la surveillance du patient.

L'infirmier anesthésiste agit après que le médecin anesthésiste-réanimateur a examiné le patient et à condition que ce dernier puisse intervenir à tout moment.

Ainsi, même si la réglementation actuelle ne prévoit pas la présence systématique, au cours d'une intervention chirurgicale, d'un second professionnel compétent dans le domaine de l'anesthésie, l'existence d'infirmiers formés et spécialisés favorise le travail en équipe dans le domaine de l'anesthésie.

En effet, en fonction de la modalité d'anesthésie retenue, de l'état de santé du patient, du type de chirurgie pratiquée et de ses risques ou même de circonstances spécifiques, telles que l'anesthésie en urgence ou pédiatrique, la présence d'un second professionnel spécialisé auprès du médecin anesthésiste-réanimateur est raisonnable et justifiée.

Ces recommandations sont déjà mises en application dans les services d'anesthésie d'un grand nombre d'établissements. C'est en fonction de l'organisation des établissements que les conditions de fonctionnement de l'anesthésie-réanimation doivent être établies.

Cette approche doit conduire à agir de façon proportionnée selon le risque présenté par chaque activité de soins et ne se prête pas à la création d'une norme générale.

Les capacités d'accueil des écoles d'infirmiers anesthésistes sont actuellement fixées au niveau régional par les conseils régionaux, dans le cadre des schémas des formations sanitaires et sociales. Elles sont déterminées en lien avec les ARS, les agences régionales de santé, en fonction des besoins en professionnels sur les territoires de santé, notamment au regard des aspects démographiques.

Enfin, je précise qu'une enquête est en cours pour déterminer les circonstances de la tragédie survenue à la maternité d'Orthez.

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Conway-Mouret.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** Madame la secrétaire d'État, je me réjouis bien sûr de l'enquête en cours.

J'aurais néanmoins aimé vous entendre évoquer la possibilité de rendre obligatoires les recommandations de la SFAR. Notre pays est en pointe dans un grand nombre de secteurs médicaux et possède tous les atouts pour éviter les drames; il serait donc à mon avis souhaitable de réaliser un effort en matière de prévention.

S'agissant du remplacement des infirmiers anesthésistes qui partiront massivement à la retraite, je regrette de n'avoir pas entendu une réponse précise de votre part, madame la secrétaire d'État.

**Mme Pascale Boistard, secrétaire d'État.** C'est aux régions d'apporter une réponse précise!

COMMUNES NOUVELLES ET  
AFFECTATION DE LA TAXE  
COMMUNALE SUR LA  
CONSOMMATION FINALE  
D'ÉLECTRICITÉ

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Lenoir, auteur de la question n° 919, adressée à M. le ministre des finances et des comptes publics.

**M. Jean-Claude Lenoir.** Madame la secrétaire d'État, je souhaitais interroger M. le ministre des finances et des comptes publics sur le problème suivant.

Nous sommes aujourd'hui convaincus que le statut de commune nouvelle est une solution adaptée aux temps modernes, et, de fait, certaines collectivités territoriales réfléchissent à une telle évolution et s'organisent.

Cela étant, la mise en place de ces communes nouvelles risque d'avoir une conséquence inattendue sur les syndicats départementaux d'électrification rurale.

En effet, l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales prévoit que la taxe sur la consommation finale d'électricité est perçue soit par les syndicats départementaux en lieu et place des communes de moins de 2 000 habitants, soit par la commune ou la communauté de communes si leur population est supérieure à ce seuil.

Or, avec la création de communes nouvelles, certaines collectivités dépasseront les 2 000 habitants. Par conséquent, le produit de la taxe perçue sur leur territoire sera versé non pas au syndicat départemental d'électrification rurale, mais à la nouvelle collectivité.

Cette situation aura évidemment des conséquences tout à fait dommageables pour les syndicats départementaux, qui sont engagés dans des programmes de longue durée, car, comme vous le savez, les programmes d'électrification rurale ne sont pas des opérations à l'année: ils se déroulent sur plusieurs exercices budgétaires. En outre, ces programmes ont une incidence importante non seulement sur les communes, mais aussi sur les entreprises en activité sur le territoire de ces dernières.

J'ajoute que, en plus de la taxe sur la consommation finale d'électricité, une partie du FACÉ, le fonds d'amortissement des charges d'électrification, est versée sous forme de dotations aux syndicats départementaux en fonction du nombre de communes de moins de 2 000 habitants.

Tout cela risque d'avoir des conséquences très lourdes pour les syndicats d'électrification. Dans mon département de l'Orne, par exemple, la diminution des recettes serait de l'ordre de 70 %. Vous voyez que, sur des programmes lourds, les conséquences seraient particulièrement importantes.

J'aimerais connaître la position du Gouvernement sur cette question.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Pascale Boistard, secrétaire d'État auprès de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, chargée des droits des femmes.** Monsieur le sénateur, les dispositions actuelles du droit prévoient qu'un syndicat ayant la qualité d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité a une compétence fiscale de principe en matière de taxe sur la consommation finale d'électricité, la TFCE.

La taxe communale sur la consommation finale d'électricité, ou TCFE, est perçue directement par le syndicat en lieu et place de l'ensemble des communes dont la population recensée par l'Institut national de la statistique et des études économiques au 1<sup>er</sup> janvier de l'année est inférieure ou égale à 2 000 habitants ou dans lesquelles la taxe est perçue par le syndicat au 31 décembre 2010. Le syndicat vote le coefficient multiplicateur de la TCFE.

Les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants perçoivent directement la taxe et en déterminent le coefficient multiplicateur. En conséquence, les communes nouvelles dont la population sera supérieure à 2 000 habitants seront en droit de percevoir directement la taxe et d'en fixer le coefficient multiplicateur.

Toutefois, elles pourront faire usage d'une des dispositions du code général des collectivités territoriales selon laquelle la taxe peut être perçue par le syndicat en lieu et place de la

commune dans certaines conditions. En effet, s'il en a été décidé ainsi par délibérations concordantes du syndicat et de la commune intéressée, le syndicat fixera le coefficient multiplicateur applicable et percevra directement le produit.

Un dialogue doit nécessairement s'engager localement entre le syndicat et ses communes membres en tenant compte des compétences exercées et de la situation financière de chacun des acteurs, comme c'est d'ores et déjà le cas entre syndicats et communes de plus de 2 000 habitants.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

**M. Jean-Claude Lenoir.** Madame la secrétaire d'État, je crois que les syndicats départementaux ne seront pas franchement rassurés par votre réponse.

Vous avez rappelé l'état du droit et répété ce que j'avais indiqué auparavant, à savoir que la commune nouvelle de plus de 2 000 habitants peut percevoir, en lieu et place du syndicat départemental, le produit de la taxe.

Face à ce problème, votre réponse est que les communes nouvelles pourraient faire preuve de générosité en renonçant à percevoir cette taxe. Or, j'ai beaucoup de peine à imaginer que, dans le cadre budgétaire qui est imposé aujourd'hui à l'ensemble des collectivités en France, une commune nouvelle de plus de 2 000 habitants refuse de plein gré de percevoir une taxe!

Comme vous l'avez souligné, madame la secrétaire d'État, je crois à la nécessité d'un dialogue entre les différents acteurs; mais, en l'absence d'une règle précise formulée dans un texte, je doute fort que les choses puissent se passer comme vous l'avez indiqué.

J'ajoute un point très important, qui est souvent oublié: c'est la part du FACÉ qui est versée sous forme de dotations aux syndicats départementaux. Là encore, s'il n'y a pas des règles précises fixées par le Gouvernement, on peut s'attendre à ce que les syndicats départementaux soient confrontés à des problèmes.

Au-delà, donc, de cette question et de votre réponse, dont je vous remercie, madame la secrétaire d'État, je vais réfléchir à la manière de faire évoluer les choses et tâcher de rassurer les syndicats départementaux.

#### DEVENIR DES SITES SNCF TECHNICENTRE DE PÉRIGUEUX ET DES ATELIERS DE CHAMIER

**M. le président.** La parole est à M. Claude Bérit-Débat, auteur de la question n° 918, adressée à M. le secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche.

**M. Claude Bérit-Débat.** Monsieur le président, je souhaitais interpellier M. le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche sur la situation des ateliers SNCF de Coulounieix-Chamiers et du technicentre de Périgueux, à propos de laquelle je suis déjà intervenu à plusieurs reprises.

Les effectifs de ces ateliers, qui ont diminué dans des proportions importantes au cours des dernières années, se sont aujourd'hui stabilisés à 75 salariés. Cette évolution remet en cause le savoir-faire de cette structure, qui fabrique un certain nombre de matériels de voie.

En la matière, ma question est simple: y a-t-il des possibilités pour augmenter le plan de charge, dont la baisse au fil des ans est devenue inquiétante, d'autant qu'elle s'accompagne d'une sous-utilisation des équipements.

Ma seconde interrogation porte sur le technicentre de Périgueux, spécialisé dans la construction et le reconditionnement des voitures de train Corail. Avec la fin programmée de ce type de trains, des questions se posent.

Je relaie ici les inquiétudes des élus de l'agglomération de Périgueux, du député de la circonscription et des syndicats: 250 salariés sur les 650 qu'emploie le centre pourraient être concernés par une baisse d'activité.

Des perspectives d'avenir se font jour, à travers les TGV de nouvelle génération ou le nouveau dispositif qui sera mis en place au niveau régional. J'aimerais donc savoir ce que le Gouvernement compte faire pour permettre la pérennisation de ces deux structures industrielles de l'agglomération de Périgueux, qui n'est pas très industrialisée par ailleurs.

Se pose également la question du maillage ferroviaire régional.

Voilà presque six ans maintenant que je renouvelle la même question au sujet des ateliers SNCF de Coulounieix-Chamiers. Je m'aperçois toutefois, au fil des réponses, que la situation n'évolue pas. Pourriez-vous aujourd'hui, madame la secrétaire d'État, tracer des perspectives plus positives pour ces ateliers et pour le technicentre de Périgueux?

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Pascale Boistard, secrétaire d'État auprès de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, chargée des droits des femmes.** Monsieur le sénateur, je vous prie tout d'abord d'excuser Alain Vidalies, qui est actuellement à Bruxelles pour un Conseil Pêche.

Concernant le premier point de votre question, la SNCF a regroupé en avril 2012 les sites de production de Périgueux et de Chamiers avec celui de Saintes pour former le technicentre industriel Charentes-Périgord, qui réalise des opérations de maintenance lourde et de transformation des voitures Corail notamment.

La convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire signée entre l'État et la SNCF en 2010 prévoyait un programme pluriannuel d'investissements en vue de la révision, la transformation ou la modernisation des matériels roulants affectés à la réalisation du service. Dans ce cadre, depuis 2011, ont été confiées au site de Périgueux des révisions et des rénovations des voitures Corail.

L'État, en tant qu'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire, veille à la poursuite par la SNCF des opérations de révision et de rénovation des voitures Corail. La prolongation d'un an de cette convention, pour l'année 2015, permet donc d'assurer cette continuité. Les perspectives en termes de plan de charge semblent par conséquent, selon la SNCF, suffisantes pour garantir le maintien des effectifs affectés à ce technicentre.

Au-delà, comme vous le savez, le secrétaire d'État aux transports souhaite clarifier l'offre des trains d'équilibre du territoire, les TET, en articulation avec les TER et les TGV. Il a confié ce travail à une commission, présidée par le député Philippe Duron, qui doit remettre ses conclusions sous six mois. Compte tenu des enjeux importants, la représentation nationale sera étroitement associée à ces travaux, et les conclusions seront préalablement présentées aux commis-

sions du Parlement. Les efforts ultérieurs d'investissement concernant le matériel roulant des TET seront définis à la lumière de ses conclusions.

Sur le second point, le site de Chamiers accueille l'un des deux ateliers de la SNCF spécialisés dans la fabrication et la réparation des appareils de voie. Au cours de ces dernières années, confrontée à la réduction de la demande mais également à un contexte en forte évolution, du fait notamment de l'intensification de la concurrence sur ce marché, la SNCF a dû adapter son outil de production. Même si le site de Chamiers a connu une réduction sensible de ses effectifs, aucun licenciement n'a été prononcé.

Grâce aux efforts commerciaux de l'entreprise, des contrats importants ont été remportés, notamment la fourniture des appareils de voie pour les chantiers des lignes à grande vitesse Tours-Bordeaux et Le Mans-Rennes. Ces contrats permettent à la SNCF de sécuriser les plans de production de ses deux ateliers jusqu'en 2015.

Au-delà de 2015, même si de nouvelles commandes devraient être enregistrées, compte tenu de l'accélération du programme de SNCF Réseau pour le renouvellement des appareils de voie, appelé Vigirail, elles correspondront à des volumes de moindre importance. Dans ces conditions, les perspectives d'activité ne sont pas suffisantes pour permettre aujourd'hui à la SNCF d'envisager de nouveaux recrutements dans cet atelier.

L'entreprise poursuit néanmoins ses efforts afin d'obtenir de nouveaux contrats de fabrication et de réparation d'appareils de voie.

Vous pouvez constater, monsieur le sénateur, l'attention du Gouvernement concernant le maintien de l'activité sur ces sites SNCF présents sur votre territoire.

**M. le président.** La parole est à M. Claude Bérit-Débat.

**M. Claude Bérit-Débat.** La réponse de M. le secrétaire d'État chargé des transports, dont Mme Boistard vient de nous faire part, est celle que j'obtiens à chaque fois que je pose la question. Je ne vois pas grand changement, ni au niveau des effectifs ni au niveau du plan de charge.

À défaut du TGV, qui a été abandonné, j'espère que le projet d'amélioration de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, ou POLT, permettra de fournir à ces ateliers une activité suffisante.

Je milite pour que la rénovation de cette ligne permette d'augmenter le plan de charge des ateliers de Chamiers, et peut-être aussi de recruter.

Par ailleurs, le regroupement des technicentres de Périgueux et de Saintes, même s'il n'a pas entraîné de suppressions d'emplois, pose question, comme toute restructuration. Je relaie ici les inquiétudes du personnel.

Je souhaite que l'on puisse trouver très rapidement, au-delà des voitures des trains Corail, de nouvelles perspectives pour ces ateliers, qui disposent d'un véritable savoir-faire. Nous ne voulons pas que ce point d'ancrage industriel de notre agglomération puisse disparaître à terme.

J'aimerais que le Gouvernement prenne toute la mesure de cette problématique, madame la secrétaire d'État.

## DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET D'ENVIRONNEMENT

**M. le président.** La parole est à M. François Commeinhes, en remplacement de M. Philippe Leroy, auteur de la question n° 867, transmise à Mme la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

**M. François Commeinhes.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, je souhaite vous faire part de mes inquiétudes, partagées par de très nombreux collègues parlementaires, au sujet des difficultés financières que rencontrent les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, les CAUE, à qui la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture a confié des missions d'intérêt public au service des collectivités territoriales et de nos concitoyens. Les CAUE bénéficient pour cela d'un financement issu désormais de la taxe d'aménagement.

Le recouvrement de la taxe d'aménagement est instauré depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012. Or, depuis cette date, l'application informatique de la direction générale des finances publiques, ou DGFIP, chargée du recouvrement de cette taxe auprès des particuliers qui déposent un permis de construire, n'a pas été opérationnelle, mettant ainsi en difficulté financière les CAUE sur l'ensemble du territoire national.

Comme je vous l'ai dit, plusieurs de mes collègues parlementaires s'en sont d'ailleurs déjà inquiétés, sans que la situation soit pour autant régularisée pour l'avenir.

De plus, les recettes de la taxe d'aménagement ne sont pas à la hauteur des prévisions annoncées : pour le département de l'Hérault, par exemple, 791 000 euros étaient attendus, et ce sont seulement 302 000 euros qui ont été versés pour 2013.

En 2014, il était prévu une recette sur la taxe d'aménagement de 1 035 000 euros. Or, 311 000 euros ont été perçus et le montant total n'excéderait pas 600 000 euros pour l'année en cours.

Aujourd'hui, ces difficultés d'une gravité inégalée fragilisent un grand nombre de CAUE et compromettent à très court terme l'existence même de certains d'entre eux.

Je tiens à défendre le rôle économique des CAUE et le lien institutionnel fort de ces derniers avec les territoires : 92 départements sur 101 disposent d'un CAUE au 1<sup>er</sup> janvier 2014 ; 33 921 communes ont pu avoir accès au service des CAUE, soit près de 93 % d'entre elles ; 14 850 personnes physiques et morales et 788 intercommunalités, soit 11 060 communes, adhèrent aux CAUE.

Si la baisse des recettes en 2013 était prévisible en raison des mécanismes de collecte de la taxe d'aménagement sous forme de versement différé, on pouvait espérer un rétablissement de la situation pour 2014, ce qui n'est pas le cas.

Quelles sont les mesures mises en place pour compenser le retard pris dans le recouvrement de la taxe d'aménagement et les dispositions pouvant être mises en œuvre pour éviter à certains CAUE de disparaître faute de trésorerie ?

Je souhaite également que soient mis en place des systèmes d'information permettant aux CAUE d'obtenir des précisions fiables sur les recettes escomptées, ainsi que le calendrier de leur versement.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Pascale Boistard**, *secrétaire d'État auprès de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, chargée des droits des femmes*. Monsieur le sénateur, permettez-moi tout d'abord d'excuser Mme la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, qui se trouve aujourd'hui en déplacement avec le Président de la République à l'occasion de la présentation du nouveau programme national pour la rénovation urbaine.

Vous interrogez Mme la ministre du logement sur la situation financière des conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, à la suite des difficultés rencontrées par certaines de ces structures, notamment le CAUE de la Moselle, du fait de la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme.

Je rappelle que la mise en œuvre de cette réforme, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012, s'est accompagnée du raccordement de l'application ADS2007, utilisée par les services de l'État à l'interface CHORUS pour l'émission des titres à destination des redevables.

Bien qu'anticipé, le chantier a connu des difficultés techniques, difficultés inhérentes à tous les raccordements complexes d'outils informatiques dans un contexte interministériel. Celles-ci ont repoussé de deux mois l'émission des titres de recettes, initialement prévue pour le mois de mai 2013. Toutefois, depuis la mi-juillet 2013, les difficultés ont été levées et les premiers titres ont été émis.

À ce jour, et depuis juillet 2013, quelque 754 440 factures et avoirs ont d'ores et déjà été pris en charge dans CHORUS, pour un montant d'environ 1,199 milliard d'euros.

Au 31 octobre 2014, plus de 5,2 millions d'euros ont ainsi été recouverts par le conseil général de la Moselle au titre de la part départementale de la taxe d'aménagement. Cette part permet de financer la politique des espaces naturels sensibles et le CAUE. En outre, les prises en charge réalisées par la direction générale des finances publiques s'élèvent à près de 2,3 millions d'euros au titre de l'année 2013 et, pour le moment, à plus de 5,9 millions d'euros au titre de l'année 2014 pour l'ensemble de la part de taxe d'aménagement du département de la Moselle.

Le législateur n'ayant pas entendu différencier, au sein de la part départementale, le taux affecté aux espaces naturels sensibles et le taux affecté au CAUE, le montant connu est un montant global. Il appartient donc à chaque CAUE de se rapprocher du conseil général pour obtenir des précisions.

Par ailleurs, j'attire votre attention sur le fait que, contrairement à l'ancienne taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, la TDCAUE, qui n'avait qu'une échéance douze mois après la délivrance du permis de construire avec paiement à douze mois, la part départementale de la taxe d'aménagement est recouvrée après émission de deux titres de recettes à douze et à vingt-quatre mois dès lors que les sommes à régler sont supérieures à 1 500 euros. Cela a eu pour conséquence, dans certains cas, de diminuer les sommes à percevoir par les CAUE en 2013 au titre des permis délivrés après le 1<sup>er</sup> mars 2012.

Cette situation ne devrait plus se reproduire dans les années à venir car, pour 2014, par exemple, le département percevra la seconde échéance relative aux permis de construire délivrés en 2012 et l'échéance unique ou la première échéance relative aux permis de construire délivrés en 2013.

Je vous précise, en outre, que le délai d'émission du titre de recettes ne doit pas être confondu avec le délai effectif de reversement aux départements. En effet, pour une estimation de la date des reversements, il convient de prendre en compte le délai entre la prise en charge du titre par le comptable public et la date d'exigibilité de l'impôt prévue par la réglementation fiscale, soit environ huit semaines, auquel est ajouté le délai de reversement à la collectivité.

**M. le président.** La parole est à M. François Commeinhes.

**M. François Commeinhes.** Les propos de Mme la secrétaire d'État sont rassurants. La nouvelle procédure est en route, et j'espère donc que les difficultés rencontrées au démarrage vont s'aplanir.

## CALENDRIER SCOLAIRE ET INDUSTRIE DU TOURISME

**M. le président.** La parole est à M. Luc Carvounas, auteur de la question n° 914, adressée à Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**M. Luc Carvounas.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ma question est relative au délicat sujet du calendrier scolaire et de ses répercussions sur l'industrie du tourisme.

Les choses sont claires, notre priorité est bien évidemment le bon développement des enfants dans leur cadre scolaire.

Vincent Peillon, lorsqu'il était ministre de l'éducation nationale, s'était déclaré prêt à ouvrir une nouvelle discussion sur le calendrier scolaire à partir de 2015. Cette perspective a créé chez les professionnels de l'industrie du tourisme non seulement de fortes attentes, mais aussi des craintes légitimes. Leurs revendications sont connues : il s'agit d'avancer les vacances de printemps, notamment pour favoriser nos stations de montagne et leur activité, mais aussi d'instaurer un zonage en cas de raccourcissement des vacances d'été.

Monsieur le secrétaire d'État, je sais que Mme la ministre de l'éducation nationale a la volonté de recevoir prochainement les professionnels du tourisme pour évoquer avec eux cette question dans un esprit de concertation, et je m'en félicite.

Ce sujet étant très sensible, il ne faut pas opposer les uns aux autres de manière démagogique, comme cela a été malheureusement trop souvent le cas par le passé.

Notre objectif doit être d'améliorer les temps scolaires des élèves sans pénaliser la première industrie de France. Aussi, monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous confirmer qu'une discussion sur le calendrier scolaire sera bien ouverte en 2015 ?

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Matthias Fekl**, *secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger*. Monsieur le sénateur Luc Carvounas, vous m'interrogez sur un sujet au carrefour des questions d'éducation et de tourisme, que vous connaissez bien et dans lesquelles vous êtes personnellement très impliqué.

Vous avez raison, l'école doit privilégier l'intérêt des enfants sur celui des adultes. Il faut donc veiller, en lien avec tous les acteurs de l'éducation nationale et avec les élus, à donner à chacun toutes les chances de réussite. Cet objectif sera atteint, notamment, grâce à une bonne adaptation du calendrier scolaire aux besoins de repos des élèves.

Néanmoins, les interrogations et les inquiétudes des professionnels du tourisme, que vous soulevez, notamment s'agissant de la question de l'impact d'une révision de ce calendrier sur l'activité économique, ont été entendues par le Gouvernement. J'ai moi-même récemment échangé sur ce sujet à l'Assemblée nationale avec les députés membres des groupes d'études sur la montagne et sur le tourisme.

La modification du calendrier scolaire s'est effectuée sur un constat unanimement partagé par les différents acteurs du monde éducatif : le premier trimestre est trop long et le temps de récupération trop court.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a donc décidé, dès la rentrée 2012, de modifier le calendrier pour les années scolaires 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017.

Pris après l'avis favorable du Conseil supérieur de l'éducation en date du 16 janvier 2014, l'arrêté du 21 janvier 2014 fixant ce calendrier apparaît comme une réponse équilibrée aux besoins des enfants et des enseignants.

Dans ce cadre, je tiens aussi à préciser que le calendrier scolaire se doit de respecter les trente-six semaines légales d'enseignement prévues par le code de l'éducation, au moins reportées sur cinq périodes de travail de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacance de classe.

Nous avons pleinement conscience de l'impact qu'a le calendrier scolaire sur certains territoires. En particulier, comme vous l'avez dit, monsieur le sénateur, les zones de montagne sont très influencées par les périodes de vacances d'hiver, et les zones balnéaires par celles d'été. Cependant, comme vous le soulignez très justement, nous devons chercher l'équilibre entre le bien-être des élèves, l'organisation de la vie familiale et certains impératifs économiques et sociaux.

La réflexion sur le calendrier de l'année scolaire sera poursuivie en 2015, ce qui nous donnera l'occasion d'entendre l'ensemble des acteurs sur leurs attentes. Je sais que vous serez très impliqué dans ces travaux.

Vous le voyez, monsieur Carvounas, les professionnels du tourisme pourront constater que leurs préoccupations sont écoutées par le Gouvernement, et que nous ferons tout pour mettre ces dernières en adéquation avec l'intérêt des élèves, qui guide prioritairement notre action.

**M. le président.** La parole est à M. Luc Carvounas.

**M. Luc Carvounas.** Je remercie M. le secrétaire d'État, qui, au nom du Gouvernement, a rappelé toutes les modifications importantes d'ores et déjà réalisées sur les aspects calendaires. Je me félicite de la confirmation de la poursuite du dialogue pour la rentrée 2015.

Force est de constater qu'il y a une vraie attente chez les professionnels du tourisme. S'il faut toujours garder comme priorité l'intérêt des élèves, nous devons aussi faire en sorte, au moment où nous essayons par tous les moyens de relancer l'économie de notre pays, de favoriser la première industrie française qu'est le tourisme.

## REFONTE DE LA CARTE DES ZONES PRIORITAIRES DANS LE CADRE DES RÉSEAUX DE RÉUSSITE SCOLAIRE

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Madrelle, auteur de la question n° 927, adressée à Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**M. Philippe Madrelle.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ma question porte sur les réseaux de réussite scolaire.

Alors que les classements internationaux comme PISA mettent en évidence les piètres résultats de notre système scolaire, alors que nous ne cessons de déplorer le fait que l'école continue d'amplifier les inégalités sociales, nous sommes en droit de nous interroger sur les conséquences de la réforme de l'éducation prioritaire.

Je me fais ce matin, à cette tribune, le porte-parole des enseignants, des parents d'élèves et des élus, qui, depuis plus d'un mois, manifestent leur colère dans de très nombreuses communes de la Gironde. En effet, comment ne pas craindre qu'une telle révision ne vienne contredire les objectifs affichés de favoriser une réelle égalité des chances ?

En Gironde, comme sur l'ensemble du territoire, enseignants, parents et élus multiplient les actions de mobilisation et rivalisent d'imagination pour faire entendre leur inquiétude face au projet de révision de l'éducation prioritaire.

Depuis 1982, l'éducation prioritaire n'a fait l'objet d'aucune refondation globale. On a empilé des dispositifs, ce qui a eu pour conséquence une perte de lisibilité et d'efficacité.

Certes, la révision de la carte scolaire est présentée comme un outil de justice sociale et de correction des inégalités – je ne doute d'ailleurs pas que le Gouvernement veuille aller dans ce sens –, mais la modification des critères contenue dans cette réforme des zones d'éducation prioritaires, ou ZEP, devenues réseaux de réussite scolaire, réforme qui prend majoritairement en compte les zones urbaines au détriment du critère de ruralité, suscite en Gironde inquiétude et colère, qui ne semblent pas prêtes de s'apaiser.

Depuis trente ans, la Gironde comptait vingt et une zones d'éducation prioritaires, devenues réseaux de réussite scolaire. La nouvelle carte des réseaux d'éducation prioritaire, présentée par le recteur de l'académie de Bordeaux en fin de semaine dernière pour le département de la Gironde révèle la sortie du dispositif des REP de six collèges situés à Guîtres, à Lussac, à Cadillac, à Salles, à Saint-Symphorien et à Bègles.

D'autres établissements, comme les collèges de Coutras et de Sainte-Foy-la-Grande, rentrent, certes, dans le dispositif des REP ; mais vous comprendrez que la prise en compte de certains collèges ne peut justifier la sortie d'autres établissements, dont les indicateurs socio-éducatifs restent pour le moins préoccupants. Tous les secteurs géographiques que j'ai cités sont des zones rurales où vivent de nombreuses familles défavorisées, trop souvent privées d'accès à la culture.

D'ailleurs, dans un récent rapport, l'Observatoire girondin de la précarité et de la pauvreté a mis en évidence de nouveaux espaces de grande précarité.

Monsieur le secrétaire d'État, ne pensez-vous pas que les critères devraient impérativement prendre en compte la réalité du territoire, et notamment l'isolement culturel dans

lequel se trouvent ces collèges ? Ainsi, il est bien évident que le classement en zone urbaine sensible est un critère uniquement adapté à l'urbain.

Les quatre critères retenus par le rectorat de l'académie de Bordeaux d'après, j'imagine, les directives reçues sont les suivants : le taux d'élèves résidant en zone urbaine sensible, le taux de classes sociales défavorisées, le taux d'élèves boursiers, le taux d'élèves en retard d'un an ou plus à l'entrée en sixième. Ces critères se révèlent inopérants et dangereux, car ils ne correspondent en rien à la réalité du terrain et à la précarité grandissante.

Face à l'ampleur de la mobilisation et devant l'inquiétude de toute la communauté éducative, le recteur de l'académie de Bordeaux a annoncé la mise en place d'un contrat académique de priorité éducative. Êtes-vous en mesure, monsieur le secrétaire d'État, de nous apporter des précisions quant au contenu de ce contrat académique ?

Je vous fais confiance pour que, au-delà des entrées et des sorties des établissements scolaires des dispositifs « réseaux de réussite scolaire » et « réseaux d'éducation prioritaire », vous soyez en mesure d'accorder à ces collèges les moyens indispensables à l'accomplissement de leurs missions, avec une égalité de traitement pour l'ensemble des territoires du département de la Gironde. Il s'agit de contribuer avec efficacité à la réussite de tous ; or c'est à l'État qu'il incombe d'assurer cette égalité d'accès à l'éducation.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.** Monsieur le sénateur Philippe Madrelle, comme vous l'avez rappelé avec force et précision, les conditions de la réussite scolaire sont loin d'être également réparties sur notre territoire. Les origines sociales, en particulier, continuent d'influer sur le parcours scolaire des élèves de manière significative.

Le Gouvernement, notamment Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont je vous prie de bien vouloir excuser l'absence, est déterminé à restaurer les conditions de la réussite scolaire en corrigeant les effets des inégalités sociales et économiques dans les écoles et les établissements défavorisés.

La refonte de la politique de l'éducation prioritaire doit permettre d'atteindre cet objectif, dont l'importance a été confirmée par tous les acteurs de terrain pendant les Assises de l'éducation prioritaire, tenues dans les académies à l'automne 2013.

Ainsi, la nouvelle carte de l'éducation prioritaire est construite en tenant compte de critères objectifs inédits, afin que cette politique soit cohérente avec les difficultés sociales et scolaires réelles et objectives que rencontrent certaines zones et certains territoires.

Un nouvel indicateur innovant a été créé par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, à savoir l'indice social, calculé sur la base de quatre paramètres de difficulté sociale dont on sait qu'ils ont un impact sur la réussite scolaire des élèves : le taux de professions et catégories socioprofessionnelles défavorisées, le taux de boursiers, le taux d'élèves résidant en quartier prioritaire de la ville, et le taux d'élèves en retard à l'entrée en sixième.

Monsieur le sénateur, notre souci est aussi de conduire cette réforme dans le dialogue et la concertation.

Mme la ministre sait que, dans votre département, la Gironde, auquel vous êtes attaché et que vous défendez sans relâche, les discussions autour de la nouvelle carte de l'éducation prioritaire mobilisent enseignants, parents et élus. Les services de l'éducation nationale sont attentifs à ces revendications et au message que vous portez.

L'ambition du Gouvernement est d'assurer une répartition plus équilibrée des moyens de l'éducation nationale d'un territoire à l'autre, une répartition qui ne soit pas seulement arithmétique, mais qui prenne vraiment en compte les réalités et les difficultés constatées dans les établissements scolaires.

Ainsi, le nouveau système d'allocation progressive des moyens par académie et par établissement, que Mme la ministre adoptera en même temps que la réforme de l'éducation prioritaire, conduira l'éducation nationale à mieux doter les établissements en fonction de leur profil sociologique et de leurs difficultés objectives.

Ce nouveau système mettra fin aux effets de seuil et aux ruptures de charge brutales entre les établissements qui relèvent de l'éducation prioritaire et ceux qui n'en relèvent pas. L'idée est bien d'accompagner les établissements à la hauteur de leurs besoins, même lorsque ces derniers ne se situent pas en réseau d'éducation prioritaire.

En ce qui concerne les enseignants des établissements sortant de la carte des réseaux d'éducation prioritaire, le choix a par ailleurs été fait de maintenir leur régime indemnitaire spécifique par une clause de sauvegarde de trois ans.

Monsieur le sénateur, le ministère de l'éducation nationale cherche les réponses les plus adaptées aux problématiques rencontrées, en prévoyant un accompagnement spécifique prenant en compte la situation particulière de chaque école. Nous avons à cœur que chaque élève puisse réussir, quelle que soit sa situation sociale. Le Gouvernement reste à votre disposition pour faire le point sur les différentes situations signalées.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Madrelle.

**M. Philippe Madrelle.** Monsieur le ministre, je sais que vous connaissez parfaitement le terrain de la région Aquitaine. En tout cas, je peux vous l'assurer, la contestation ne cesse de monter, et le Gouvernement devrait donc peut-être faire preuve de plus de pédagogie.

En effet, le rectorat affirme que les collèges sortis du réseau de réussite scolaire conserveront les moyens dont ils disposent actuellement. Mais dans ces conditions, pourquoi provoquer tout ce jeu de chaises musicales ? Telle est la question que se posent les enseignants et les parents d'élèves. Ces derniers savent que l'école peut aider à sortir de la précarité et de leurs difficultés des enfants qui ont besoin d'espoir. Pour cela, les enseignants doivent disposer de moyens pérennes et non pas transitoires.

Je sais que nous héritons d'une situation, mais nous devons nous montrer extrêmement sensibles à cette contestation, car personne ne comprend que l'on change l'appellation de ce dispositif tout en assurant que les moyens seront maintenus. Un effort d'explication est nécessaire, et je demande au Gouvernement d'être extrêmement attentif, monsieur le ministre.

## AVENIR DES AGRICULTEURS DU DÉPARTEMENT DE LA CÔTE-D'OR

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Catherine Loisier, auteur de la question n° 916, adressée à M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ma question porte sur l'avenir des agriculteurs d'une manière générale, et plus particulièrement des agriculteurs de la Côte-d'Or qui vivent une situation économique très préoccupante.

Depuis 2011, les aléas climatiques se succèdent : la sécheresse en 2011, le gel à la fin de l'hiver 2012, les inondations en 2013 et les excès d'eau en 2014. Ces aléas ont eu des conséquences lourdes pour les cultures, et la récolte de 2014 se révèle calamiteuse : ils ont conduit à un déficit moyen estimé aujourd'hui à 30 000 euros environ par exploitation, mais qui peut atteindre jusqu'à 100 000 euros pour certaines d'entre elles. La Commission des comptes de l'agriculture de la nation vient d'évaluer le revenu moyen des céréaliers pour l'année 2014 à 11 400 euros avant cotisations sociales et impôts. Face à ces réalités, les pouvoirs publics doivent réagir.

Un certain nombre de propositions concrètes vous ont déjà été présentées, monsieur le ministre : la rétrocession par l'État des 40 millions d'euros prélevés sur les fonds de la Mutualité sociale agricole, la MSA, un dégrèvement global de la taxe sur le foncier non bâti pour toutes les productions et la mise en place d'une mesure agro-environnementale réaliste, contrairement à celle qui est proposée pour la réduction des indices de fréquence de traitements herbicides.

Enfin, les agriculteurs de la Côte-d'Or sont très préoccupés par l'application de la nouvelle politique agricole commune, la PAC. Ils souhaitent une réévaluation de la traduction française de cette PAC qui, rapportée à leurs concurrents européens, fait apparaître un écart annuel de 100 euros par hectare, ce qui représente une distorsion de concurrence sans précédent au détriment de la France.

Monsieur le ministre, pouvez-vous m'indiquer quelles mesures le Gouvernement envisage de prendre pour aider les agriculteurs français en grande difficulté et pour pallier cette distorsion de concurrence européenne ? (*M. Michel Canevet applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Stéphane Le Foll,** *ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.* Madame la sénatrice, je me suis rendu la semaine dernière en Côte-d'Or où j'ai discuté pendant trois heures avec les organisations professionnelles agricoles de la situation que vous avez évoquée.

Comme vous l'avez rappelé, des aléas climatiques ont touché de manière régulière la Côte-d'Or depuis trois ans. Des indemnités ont été versées à hauteur de près de 4,5 millions d'euros à la suite de la sécheresse de 2011 ; en 2012, les agriculteurs touchés par le gel ont reçu 215 000 euros d'indemnités et, en 2013, l'indemnisation des inondations a représenté 382 000 euros. Pour compléter ces aides – car tel était l'objet de votre question –, les agriculteurs peuvent solliciter des dégrèvements de la taxe sur le foncier non bâti : ils l'ont fait et il faut effectivement rester à leur écoute.

Sur le fond, je rappelle qu'une réforme de la dotation pour aléa, la DPA, a été votée dans le cadre de la loi de finances. Cette dotation permet aux agriculteurs de constituer des provisions lorsque les années sont meilleures, en prévision des aléas climatiques qui peuvent survenir, qu'il s'agisse de sécheresse ou d'inondations – au printemps de cette année, l'humidité a contribué à dégrader la qualité des blés.

Cette réforme fait partie des engagements que j'ai pris et elle doit être complétée par un système assurantiel de mutualisation des risques, avec ce que l'on appelle un « contrat-socle ». Il s'agit d'une mesure lourde que j'essaie de mettre en œuvre depuis plus d'un an et demi et qui devrait trouver sa concrétisation au début de l'été prochain, avec la mobilisation des établissements financiers. En effet, on ne peut régler ce problème qu'en mobilisant des fonds publics, mais aussi tout le système assurantiel.

Vous avez évoqué ensuite deux sujets.

Vous avez abordé, en premier lieu, la question des indices de fréquence de traitement, les IFT. Je souhaite, dans le cadre d'une mesure agro-environnementale prise après discussion avec les organisations professionnelles et qui s'ajoute à celles qui existent, fixer un objectif de réduction des emplois de produits phytosanitaires de 30 %. Cet objectif ne s'appliquera pas exploitation par exploitation, mais à l'échelle d'une région homogène du point de vue climatique. Cet enjeu est extrêmement important.

Les chiffres évoqués par les organisations professionnelles et ceux que le ministère a mis sur la table nécessitent une discussion. Celle-ci est en cours pour ajuster le dispositif et faire en sorte qu'il soit efficace. Si nous arrivons à trouver un accord, ce sera la première fois que l'on traitera la question environnementale non pas en imposant une norme qui s'applique de manière uniforme, mais en créant une dynamique avec les agriculteurs. L'objectif de réduction est fixé par un accord, mais les agriculteurs pilotent eux-mêmes cette réduction, ce qui évite l'imposition de normes, souvent mal vécue. Il faut donc créer cette dynamique. Je suis ouvert à la discussion pour que l'on puisse caler les dispositifs, mais je reste déterminé à faire en sorte que cette réduction puisse être appliquée : il y va en effet de l'intérêt de tous.

En second lieu, vous avez évoqué les distorsions de concurrence avec l'Allemagne. Tout d'abord, il convient de rappeler que le budget de la PAC consacré à l'Allemagne est en baisse de 7 %, ce qui n'est pas le cas de la France. Nous avons participé, avec d'autres pays, à ce que l'on appelle la convergence européenne et nous avons perdu 2 % de notre budget ; mais ce dernier reste à un niveau de 9,1 millions d'euros, c'est-à-dire à peu près l'équivalent de ce qu'il était dans la période précédente, ce qui n'est pas le cas pour l'Allemagne.

Ensuite, l'Allemagne a choisi de mettre en œuvre un système de convergence totale : toutes les aides sont calculées par hectare et il n'y a plus d'aides couplées. Dans l'est de la France, de grands bassins allaitants vont venir aider les troupeaux allaitants et ne sont pas intégrés directement dans l'aide à l'hectare mais ils sont essentiels pour pérenniser l'activité d'élevage dans de grandes zones, en particulier la Bourgogne et l'ensemble de l'est de la France, mais aussi le sud-ouest, l'ouest et le Massif central. C'est donc une deuxième différence importante avec l'Allemagne.

Enfin, en ce qui concerne la moyenne des aides à l'hectare, en Allemagne, selon le *Land*, les paiements de base s'échelonnent entre 154 euros et 191 euros par hectare, soit une

moyenne de 174 euros par hectare en 2019 ; le « paiement vert » s'établira à 85 euros par hectare et un paiement redistributif sera mis en œuvre, de 50 euros sur les trente premiers hectares et de 30 euros sur les seize hectares suivants.

En France, pour tenir compte de la diversité des situations de toutes les régions et remplir les objectifs de la politique agricole commune, tout en maintenant les aides à l'élevage, en 2015, le paiement de base moyen à l'hectare devrait s'élever à 132 euros, le paiement vert à 82 euros par hectare et le paiement redistributif à 26 euros par hectare sur les cinquante-deux premiers hectares. S'y ajouteront des paiements couplés, notamment une prime à la vache allaitante, qui représentent au total 15 % de l'enveloppe française.

Au bout du compte, en additionnant l'ensemble de ces paiements, la situation des agriculteurs en Allemagne et en France est équivalente.

Il ne faut pas non plus oublier toutes les mesures prises dans le cadre du pacte de responsabilité qui s'appliqueront dès l'année prochaine, qu'il s'agisse du crédit d'impôt pour la compétitivité et pour l'emploi et des exonérations de charges patronales sur l'emploi salarié. Ce dernier point est très important puisque, comme vous le savez, notre agriculture emploie de nombreux salariés. Enfin, avec la mise en place progressive du SMIC en Allemagne, l'écart de compétitivité entre nos agricultures va se réduire et progressivement se combler.

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Catherine Loisier.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** Je remercie M. le ministre de ces explications.

S'agissant de la PAC, j'ai entendu les arguments relatifs à l'Allemagne. Il n'en demeure pas moins qu'une distorsion de concurrence demeure avec d'autres pays européens et nous devons veiller à ce qu'elle ne se creuse pas davantage au détriment des agriculteurs français.

En ce qui concerne la dotation pour aléa, les agriculteurs ont demandé des assouplissements supplémentaires pour favoriser ce dispositif d'auto-assurance.

Par ailleurs, s'agissant des IFT, je me réjouis que nous puissions rechercher un étalon de référence, à la fois crédible et acceptable pour les agriculteurs.

Enfin, vous n'avez pas fait état de la MSA dans votre réponse, monsieur le ministre. À titre d'exemple, en Bourgogne, le reversement s'est élevé à 1,5 million d'euros, mais cette somme est déjà consommée, ce qui montre l'importance du drame que vivent aujourd'hui les familles d'agriculteurs.

#### COMPENSATION POUR LES COMMUNES DU CLASSEMENT DE TERRAINS EN ZONE D'ALÉA FORT

**M. le président.** La parole est à Mme Gisèle Jourda, auteur de la question n° 924, adressée à Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

**Mme Gisèle Jourda.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaiterais savoir s'il existe des compensations à la situation suivante : une parcelle, acquise par une commune, est brutalement classée en zone

d'aléa fort par le plan de prévention du risque inondation, sans que la commune en soit informée à temps et alors que cette parcelle avait une tout autre destination.

Le cas que j'évoque concerne la commune de Céprie, située dans le département de l'Aude, qui destinait ce terrain au développement de l'actuelle zone d'activité économique municipale, laquelle connaît un véritable engouement et se révèle totalement complète en termes d'installations.

Ne vous méprenez pas, monsieur le ministre, j'ai pleinement conscience que le souci premier qui doit tous nous animer est la sécurité des personnes et des biens. Cependant, cette situation, aussi imprévue qu'inattendue, est lourdement pénalisante pour la commune de Céprie, comme pour toutes les collectivités locales qui connaissent cette difficulté.

Les conséquences financières sont, en effet, importantes. Le terrain a été acheté en 2008 par le biais d'une préemption, pour la somme de 185 000 euros, ce qui constitue un gros effort d'investissement pour cette commune dont le budget est très contraint. L'information relative au classement en zone d'aléa fort n'a pas été transmise à temps et cette parcelle n'a jamais été évoquée sur les cartes d'aléas communiquées entre 2009 et mai 2014.

Vous vous en doutez, monsieur le ministre, si la municipalité de Céprie en avait eu connaissance, elle aurait fait d'autres choix d'urbanisme et aurait, par exemple, choisi d'implanter un terrain multisport sur cette parcelle. Mais sans connaissance de cette information cruciale, elle a choisi, au printemps dernier, de construire ce terrain sur une autre parcelle.

Face à cette situation, et pour tenter de la débloquer, la commune a proposé des solutions techniques : surélévations, busage de fossé ou clapet anti-retour ; toutes ces solutions ont récemment été rejetées par la sous-préfecture de l'arrondissement de Limoux. Pourquoi ? En existe-t-il d'autres, pour la municipalité, mais également pour les riverains qui connaissent des situations souvent identiques ?

Monsieur le ministre, il importe aujourd'hui de trouver une issue, parce qu'il est impossible d'ouvrir la construction en zone d'aléa fort. À défaut, peut-on envisager un système de compensation ? Quelles réponses le Gouvernement peut-il apporter à cette commune et aux nombreuses autres qui se trouvent dans des cas de figure similaires ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.** Madame la sénatrice, je vais répondre à cette question qui était adressée à Ségolène Royal ; celle-ci est retenue par d'autres obligations et vous demande de bien vouloir l'excuser de ne pouvoir vous répondre elle-même.

J'ai bien compris l'enjeu. Soyons clairs, il ne s'agit pas de remettre en cause la nécessité d'appliquer les plans de prévention des risques d'inondation, les PPRI, car nous sommes avertis, notamment par l'actualité récente, de ce qui peut arriver.

Vous soulignez que depuis l'acquisition par la commune de Céprie d'une parcelle agricole les données ont été bouleversées, du fait des événements climatiques qui ont eu lieu au cours des derniers mois.

La commune de Céprie souhaite qu'une parcelle d'origine agricole de 1,2 hectare, qu'elle a acquise en 2008 pour y réaliser une zone d'activité, ne soit pas rendue inconstructible

dans le règlement du plan de prévention des risques d'inondation, dont l'approbation est prévue au premier semestre de 2015. À défaut, elle demande l'indemnisation du prix de ce terrain acquis avant que le risque ne soit révélé.

Les études d'aléas menées par l'État à l'occasion de l'élaboration de ce plan ne font que traduire et préciser l'existence d'un risque important tant pour les personnes que pour les biens, risque que les événements météorologiques, avec les drames humains qui les accompagnent, rappellent malheureusement.

Les échanges qui ont eu lieu au cours de la concertation et la recherche de solutions de protection n'ont pas pu déboucher sur une solution qui aurait permis de ne pas interdire la construction dans cette zone.

Des solutions techniques de protection de cette zone non urbanisée n'apparaissent pas adaptées : leur efficacité n'est pas garantie et les nouveaux équipements de protection n'ont pas vocation à permettre une ouverture à l'urbanisation en zone fortement inondable. C'est un axe constant de la politique de prévention des risques d'inondations.

D'une façon générale, en matière d'indemnisation ou de subvention, il est aussi constant que la politique de prévention des risques naturels s'attache d'abord à protéger les enjeux existants et n'a pas vocation à indemniser des terrains nus inondables. Il revient, dans ce cas, à la commune de Cépie de valoriser l'usage de ce terrain avec des activités compatibles avec le risque en présence.

Enfin, sachez, madame la sénatrice, que l'État, dans ce domaine, accompagne les collectivités au travers de la stratégie nationale de gestion du risque inondation. Adoptée le 7 octobre dernier, celle-ci vise à anticiper et mieux prévenir le risque en mobilisant tous les leviers en fonction des besoins et des spécificités de chaque territoire. C'est l'occasion pour les élus de sensibiliser la population au risque et de conduire des actions de réduction de la vulnérabilité.

Je le sais, cette réponse ne donne pas satisfaction à la demande que vous avez exprimée. De votre côté, vous savez que nous nous situons dans un cadre réglementaire et législatif, celui du plan de prévention des risques d'inondation, qui concerne des sujets sur lesquels nous devons, ensemble, être très attentifs. Le mieux est de s'inscrire dans une démarche de prévention globale associant les collectivités, par le jeu des discussions et des négociations, pour qu'elles aient l'information suffisamment tôt. Nous en avons conscience, ce volet mérite d'être amélioré.

**M. le président.** La parole est à Mme Gisèle Jourda.

**Mme Gisèle Jourda.** Monsieur le ministre, je comprends tout à fait votre réponse. Le sens de ma question était de vous alerter sur la situation budgétaire dans laquelle se trouvent certaines communes.

Pour un tout petit village comme celui de Cépie, l'investissement pour l'achat de la parcelle a été lourd. Je voulais attirer votre attention sur ce point, sans qu'il soit à aucun moment question pour moi, pas plus d'ailleurs que pour le maire de Cépie, de vouloir remettre en cause le classement en zone d'aléa fort.

Je veux que cela soit parfaitement clair : nous sommes tout à fait conscients de la nécessité de protéger les biens et les personnes. Néanmoins, nous incitons le Gouvernement à s'intéresser de plus près à l'avenir aux communes dont les capacités budgétaires sont vraiment très restreintes.

#### INTEMPÉRIES DANS LE DÉPARTEMENT DU GARD

**M. le président.** La parole est à M. Simon Sutour, auteur de la question n° 915, adressée à M. le ministre de l'intérieur.

**M. Simon Sutour.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, « Trois mois d'enfer ! », voilà ce que, selon *Midi libre* (*L'orateur brandit la une du journal.*), ont vécu les habitants du département du Gard, que je représente ici, au Sénat.

C'est la raison pour laquelle je souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur les conséquences des intempéries qui se sont abattues dans le Gard et, plus généralement, sur la région du Languedoc-Roussillon, en plusieurs épisodes au cours des mois de juillet, septembre, octobre et novembre dernier.

En effet, concernant plus particulièrement le département du Gard, ce ne sont pas moins de cinq événements climatiques très puissants, le 20 juillet, du 17 au 20 septembre, du 29 au 30 septembre, du 10 au 13 octobre et le 14 novembre dernier, qui, à chaque fois, ont été la cause de dommages très importants.

Malgré la culture des risques, très présente au sein de notre population, du fait d'une exposition connue aux phénomènes météorologiques dits « cévenols », le bilan humain pour le seul département du Gard est très lourd : une personne décédée dans un camping à Saint-Paulet-de-Caisson suite à une tornade, une en septembre dans la commune de Saint-Laurent-le-Minier et quatre personnes le 14 novembre, dont une mère et ses deux enfants, entre les communes de Cruviers-Lascours et c'est Saint-Césaire-de-Gauzignan. C'est dramatique et insupportable ! De plus, les dégâts causés aux infrastructures publiques, économiques, agricoles, ainsi qu'aux biens privés, sont bien évidemment très importants.

Il faut le noter, sans les lourds investissements consentis par les collectivités locales, épaulées ces dernières décennies par l'État et l'Union européenne, en matière de prévention des inondations, les conséquences de ces pluies diluviennes auraient été encore plus catastrophiques. Le département du Gard est, à ce titre, un exemple de ce qui peut être réalisé dans ce domaine.

Seulement, aujourd'hui, force est de constater que la vulnérabilité du Gard est encore bien réelle et nécessite de nouveaux aménagements, dans les zones rurales aussi bien qu'urbaines.

Les communes et le conseil général ont pour l'heure conjointement répondu aux situations d'urgence, et le classement en zone de catastrophe naturelle d'une très large partie du territoire gardois, pris par plusieurs décrets en conseil des ministres, permettra une indemnisation des sinistrés par les assureurs. En effet, 157 communes gardoises – sur les 353 que compte le département ! – ont été reconnues en état de catastrophe naturelle.

Ces apports ne sont bien évidemment pas suffisants pour réparer l'ensemble des destructions. La mobilisation rapide de l'État est donc nécessaire.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, il serait souhaitable à court terme que la mission interministérielle chargée d'évaluer les dégâts, qui s'est rendue dans le Gard le 25 novembre dernier, puisse rendre son rapport le plus rapidement possible, pour déclencher la mise en place du fonds de calamités publiques, et qu'une avance sur ce fonds puisse être d'ores et déjà débloquée.

Il serait également souhaitable que l'État et l'Union européenne puissent s'engager à soutenir à plus long terme la nécessaire poursuite des investissements relatifs à la prévention des inondations qui, d'après les spécialistes, pourraient se multiplier dans les prochaines années sur le pourtour méditerranéen, en raison des changements qui affectent notre climat.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Stéphane Le Foll,** *ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.* Je veux tout d'abord dire, au nom du Gouvernement, que je partage le constat qui vient d'être dressé sur cette situation climatique à répétition dans les Cévennes. Elle a été particulièrement douloureuse: « Trois mois d'enfer! » comme l'a effectivement souligné *Midi Libre*.

J'ai parfaitement conscience, tout comme les autres membres du Gouvernement, que cette situation a pesé psychologiquement sur les habitants et sur les élus. Nous mesurons tous ce que représente le fait de vivre de manière répétée ce type de problème. Je le mesure d'autant plus que j'ai moi-même vu, en 1995, ma maison, qui était située dans une zone inondable, inondée.

À partir de là, nous devons répondre à deux impératifs.

Le premier concerne l'indemnisation des personnes, qui doit être rapide. Cela suppose que l'état de catastrophe naturelle soit déclaré. À cet égard, je me félicite que l'on ait accéléré toutes les procédures. Les personnes touchées dans les 157 communes sont trop nombreuses pour que les délais ne soient pas raccourcis. Il faut tout mettre en œuvre pour intervenir au plus vite, compte tenu du nombre des biens qui ont été touchés, pour soutenir les foyers qui sont en attente d'une aide.

Le second impératif, d'ordre plus structurel, concerne l'organisation entre l'État et les collectivités territoriales pour faire face à ce qui pourrait malheureusement se répéter, en fréquence et en intensité, compte tenu du réchauffement climatique.

Il faut à tout prix mettre en œuvre une politique négociée et concertée de prévention des risques d'inondation. Il me paraît essentiel de bien se caler sur les grands enjeux. Il est important que, à l'échelon des collectivités, il existe des syndicats destinés à gérer les bassins de manière globale, en amont et en aval, afin d'organiser la rétention d'eau là où il le faut pour éviter des inondations en aval.

Un autre sujet, suivi par le ministre de l'intérieur, concerne l'aide à apporter rapidement aux communes qui ont besoin d'argent pour faire face aux destructions de biens collectifs et publics. À ce propos, le premier constat qui a été dressé devant le conseil des ministres auquel j'ai participé, c'est celui de la lourdeur et de la lenteur. Le ministre de l'intérieur, qui était venu un an plus tôt dans une commune, y est retourné et a pu alors constater que celle-ci n'avait toujours pas touché l'argent que l'État s'était engagé à lui verser...

Une mission spécifique a été mise en place entre les ministères de l'intérieur, de l'écologie, de l'agriculture et des finances, en vue de fusionner les fonds existants et de réduire les délais d'intervention.

Vous demandez le déblocage d'une avance sur le fonds de calamités publiques dont vous souhaitez la création. Je pense qu'il faut agir plus rapidement que par le déblocage d'avances et être davantage à l'écoute sur ces sujets. Tel est l'objet de cette mission qui est engagée par le ministère de l'intérieur et à laquelle je participe au nom du ministère de l'agriculture pour tout ce qui concerne les calamités.

J'en viens à la mobilisation de l'Europe. Il se trouve que les fonds de cohésion sont régionalisés et qu'il a été prévu de consacrer aux inondations une ligne du Fonds européen agricole pour le développement rural, le FEADER.

Dans le cadre des contrats de plan, le travail engagé devra porter également sur la gestion de ces risques et viser à mobiliser les fonds européens actuellement disponibles en vue de faire face à ces aléas qui ont causé trois mois d'enfer.

Monsieur le sénateur, je voulais vous dire, au nom du Gouvernement, que nous avons tout à fait conscience de vos difficultés et que sommes pleinement solidaires à l'égard des personnes concernées.

**M. le président.** La parole est à M. Simon Sutour.

**M. Simon Sutour.** Monsieur le ministre, je vous remercie de votre réponse. Dans cette affaire, le Gouvernement a fait le maximum de ce qu'il lui était possible, je dois le dire.

Je voulais saluer M. le ministre de l'intérieur, ainsi que les autres membres du Gouvernement, à commencer par vous-même, monsieur le ministre de l'agriculture, puisque ce dernier domaine a été particulièrement touché.

Je souhaite que cette fameuse mission d'évaluation dont vous avez fait état – elle s'est rendue sur place dans le département du Gard le 25 novembre dernier – rende rapidement ses conclusions, ce qui permettrait de répondre à l'attente de nombreuses communes en débloquant l'ensemble des fonds nécessaires pour réparer les dégâts.

#### RÈGLES DE CONSTRUCTION ET D'ÉVOLUTION DU BÂTI EN ZONE AGRICOLE ET NATURELLE

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Allizard, auteur de la question n° 929, adressée à Mme la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

**M. Pascal Allizard.** Je voudrais attirer l'attention de Mme la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité sur les règles de construction et d'évolution du bâti en zone agricole et naturelle.

Les règles de construction en zones « A » et « N » sont encadrées par les dispositions du code de l'urbanisme, notamment l'article L. 123-1-5. Celui-ci a été récemment modifié par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », puis par la loi d'avenir sur l'agriculture.

De fait, il est devenu quasiment impossible de faire évoluer le bâti existant en zone agricole et naturelle en dehors des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités, les STECAL, pénalisant ainsi les habitants des territoires concernés.

Les STECAL ne pouvant être établis selon la loi qu'à titre exceptionnel pour éviter le pastillage excessif, la situation était extrêmement problématique. Nombre de collectivités terri-

toriales ont été amenées, comme dans le département du Calvados où l'habitat est très dispersé, à prendre des délibérations traduisant leurs inquiétudes à ce sujet – je les tiens, monsieur le ministre, à votre disposition.

La loi d'avenir pour l'agriculture a permis, il est vrai, quelques avancées, sur l'initiative de certains sénateurs et en lien avec l'Association des maires de France.

Ainsi, d'une part, en dehors des STECAL, certains bâtiments identifiés dans le règlement du plan local d'urbanisme, le PLU, pourront faire l'objet d'un changement de destination, après avis conforme de la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, la CDPENAF. D'autre part, les bâtiments d'habitation pourront faire l'objet d'une extension, dès lors que le règlement en prévoit les conditions.

Toutefois, rien ne vise les annexes, qui ne constituent pas des extensions des bâtiments existants au sens de la loi, telles que les piscines, les garages ou les abris de jardin notamment, et qui demeurent interdites, alors qu'elles représentent des accessoires communs des habitations.

Quant aux abris pour animaux, fréquents en zone rurale, ils sont régis par des règles sanitaires qui imposent un éloignement des habitations. En outre, l'obligation d'offrir un abri aux animaux, prévue par le code rural, est rendue impossible actuellement hors statut agricole.

Enfin, il n'est pas envisageable de créer un STECAL pour chaque annexe, quelle que soit sa nature, dans les zones d'habitat dispersé.

Sans revenir sur le principe de préservation du foncier, que nul ne conteste, il semble important de rappeler que les territoires ruraux sont vivants et que leurs habitants doivent pouvoir y résider sans contraintes excessives. De plus, et c'est le plus important, ces annexes n'emportent pas de consommation foncière supplémentaire, puisqu'elles se situent sur des terrains déjà bâtis.

Envisagez-vous, monsieur le ministre, de mener une réflexion sur ce sujet, en partenariat avec les associations représentatives d'élus ?

Une telle réflexion, attendue par les élus, permettrait de faire évoluer les règles de constructibilité des bâtiments annexes ou de loisirs en zones naturelles ou agricoles, et cela en dehors des STECAL.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.** Le sujet que vous évoquez, monsieur le sénateur, a été longuement débattu dans cet hémicycle lors de l'examen de la loi d'avenir pour l'agriculture, à propos des modifications à apporter à la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », en vue de tenir compte des besoins du monde rural.

Nous devons tous garder à l'esprit que nous avons besoin, pour lutter contre l'utilisation des terres agricoles ou densifier l'habitat en vue de limiter les coûts de fonctionnement pesant sur les collectivités, de nous coordonner et de faire preuve de cohérence.

Vous l'avez rappelé, sur l'initiative d'élus, notamment de sénateurs et de députés, nous avons fait évoluer la loi ALUR. Il était en effet nécessaire d'y apporter des modifications, car, à trop durcir la réglementation, on impose un « corset » juridique difficile à supporter. La loi autorise donc désormais

l'extension des bâtiments d'habitation pour les zones naturelles et agricoles, ainsi que le changement de destination de tous les bâtiments situés dans ces zones, s'ils ont été désignés par le règlement du PLU, le plan local d'urbanisme. Il s'agit, dans le cadre de ce plan, de suivre une stratégie globale d'urbanisation.

Ces nouvelles dispositions sont bien sûr encadrées, mais elles n'en constituent pas moins une évolution non négligeable par rapport à ce que la loi ALUR avait initialement prévu, permettant une souplesse utile, notamment pour l'installation des jeunes agriculteurs, un sujet qui avait été porté avec beaucoup de force par plusieurs sénateurs et par le rapporteur de la loi d'avenir pour l'agriculture, M. Didier Guillaume.

L'esprit premier de ces ajustements était de faciliter le logement des jeunes installés à proximité de l'exploitation, en évitant les dérives en termes de spéculation financière et foncière sur ces terrains.

Ces dispositions traduisent le compromis qui a été trouvé. Pour ma part, je souhaite que l'on en reste là, même si des réflexions peuvent toujours être poursuivies. En effet, j'avais pu mesurer, à l'époque, l'ampleur des tensions existantes et de l'opposition entre les préoccupations légitimes des élus et l'intérêt général, lequel veut que l'on maintienne une urbanisation maîtrisée, en évitant le mitage et la consommation de terres agricoles.

Je sais que je n'ai pas complètement répondu à votre question, monsieur le sénateur, mais sachez que ce débat a eu lieu et que des avancées ont été introduites dans la loi d'avenir pour l'agriculture. On pourra toujours aller plus loin, mais je crois que le compromis trouvé, en particulier au Sénat, est bon.

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Allizard.

**M. Pascal Allizard.** Je vous remercie de votre réponse, monsieur le ministre. La question des annexes reste en effet posée.

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** Tout à fait !

**M. Pascal Allizard.** Un point d'inquiétude subsiste, dont je souhaite vous faire part : depuis quelque temps, l'absence de réponses aux demandes d'autorisation d'urbanisme vaut accord. Je crains qu'un certain nombre de nos collègues n'en abusent quelque peu, ce qui risque d'entraîner des contentieux. Il faut donc continuer de travailler sur ce sujet.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** Pourriez-vous me saisir précisément de cet intéressant sujet, monsieur le sénateur ? En effet, nous n'avons pas encore eu l'occasion de l'examiner.

#### NOUVELLE CARTE DES ZONES DITES « VULNÉRABLES »

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard, auteur de la question n° 954, adressée à Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

**M. Jacques Mézard.** Vous connaissez bien, monsieur le ministre de l'agriculture, cette question de la nouvelle carte des zones dites « vulnérables », car vous êtes au fait des réalités de nos territoires.

Cette nouvelle carte annoncée en juillet dernier, qui anticipe une nouvelle condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne, a pour ambition de protéger la qualité de l'eau en Europe en empêchant les

nitrate d'origine agricole de polluer les eaux souterraines et de surface. Elle se traduit en droit interne par la définition de zones vulnérables, où des pratiques agricoles particulières sont imposées pour éviter les risques de pollution.

Le nouveau classement, qui sous-tend ces zones, concerne 3 888 communes supplémentaires et 63 000 exploitations, dont 36 000 à orientation « élevage » ou « polyculture élevage ». En définitive, ce ne sont pas moins de 70 % des surfaces agricoles utiles françaises qui se verraient ainsi classées en zone vulnérable. Selon nous, cette nouvelle extension repose sur des critères profondément critiquables, et la pertinence du nouveau zonage soulève des interrogations importantes.

À titre d'exemple, dix-sept communes du Cantal, mon département, seraient concernées par le nouveau dispositif, alors même que la pollution des eaux par les nitrates dans une région comme l'Auvergne s'explique en majeure partie par la géologie, et non par les activités agricoles.

Surtout, monsieur le ministre, ces propositions sont complètement coupées des réalités. Nous ne parvenons pas, en effet, à obtenir d'explications techniques justifiant ces nouvelles extensions, dont les conséquences risquent d'être absolument catastrophiques pour les exploitants, en termes de stockage des effluents difficiles, d'investissements à réaliser et d'accroissement de l'endettement. Il sera également impossible d'épandre le lisier, dont on ne saura plus alors que faire.

Je connais, moi aussi, les réalités du terrain, monsieur le ministre. Dans certaines communes concernées, les parcelles ont toutes une pente supérieure à 7 % ; il sera donc impossible sur le plan technique et pratique d'y appliquer ces nouvelles règles.

Compte tenu de cette situation, vous le savez, le préfet s'est rendu sur place. Il a indiqué très clairement qu'il comprenait les observations des agriculteurs et que nous avons des arguments de poids à opposer, face à un projet dont on ne nous a pas expliqué les bases.

Ma question est simple. Comment le Gouvernement compte-t-il faire évoluer ce zonage ? Il y a une véritable urgence, monsieur le ministre. Et si ce dossier n'est peut-être qu'une goutte d'eau, celle-ci risque de faire déborder le vase !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Stéphane Le Foll,** *ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement.* Parler de goutte d'eau et de vase qui déborde au sujet de la directive « Nitrates »... J'apprécie le trait d'humour ! *(Sourires.)*

Le sujet est lourd. Vous l'avez dit, une procédure ayant été engagée par la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de l'application de cette directive signée voilà plusieurs années, la France était sous le coup de deux contentieux communautaires. Nous avons donc proposé, pour éviter que notre pays ne soit mis à l'amende, des critères permettant de définir les zones vulnérables.

Nous avons ainsi proposé deux projets relatifs au risque, mentionné dans la directive « Nitrates », d'eutrophisation. Le premier traitait de ce risque lorsqu'il est lié à l'existence de bassins versants situés en aval. Toutefois, la Commission européenne nous ayant demandé de tenir compte, aussi, du risque d'eutrophisation lié aux eaux continentales, nous avons rédigé un second projet.

Ces propositions posent problème aux agriculteurs, notamment aux éleveurs, et aux élus dans des zones agricoles d'élevage extensif, dont la surface fourragère est principalement composée d'herbe. Avec la ministre de l'écologie, je m'efforce d'y remédier.

Premièrement, j'ai demandé à l'Institut national de la recherche agronomique, l'INRA, et à l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture, l'IRSTEA, de revoir les critères permettant de définir le risque d'eutrophisation.

En effet, selon les publications scientifiques, dont certaines datent de dix ou quinze ans, les analyses peuvent être différentes. Nous avons besoin d'y voir clair ! Si nous voulons défendre la position de la France devant la Commission européenne, il nous faut disposer d'arguments scientifiques sérieux. L'INRA et l'IRSTEA travaillent donc actuellement à une meilleure évaluation du risque d'eutrophisation.

Deuxièmement, afin d'éviter que le classement en zone vulnérable ait l'incidence, que vous avez évoquée, en termes d'alourdissement des investissements des éleveurs, nous avons décidé, en nous fondant sur l'arrêt de la Cour de justice, qu'en l'absence de ruisseau et de rivière au bas d'une pente, celle-ci ne saurait être considérée comme « à risque ». Cette décision permet d'élargir à nouveau le potentiel d'épandage.

Nous avons également fait en sorte que les fumiers pailleux puissent être stockés en plein champ, ce qui évitera aux agriculteurs d'engager de coûteux investissements.

Enfin, toujours pour limiter ces investissements, nous favorisons l'autoconstruction lorsqu'il s'agit simplement d'ajouter des bâtiments de stockage. Néanmoins, lorsque des investissements plus lourds seront nécessaires, nous mobiliserons, dans le cadre du plan de modernisation des bâtiments d'élevage, les aides du Fonds européen agricole pour le développement rural, le FEADER, et des agences de l'eau.

Je veux évoquer un autre point important. Jusqu'à présent, pour définir une zone vulnérable, il fallait, selon les critères établis par la Commission, s'en référer aux surfaces administratives des communes. Or, du fait des actuelles évolutions techniques et technologiques, on peut aujourd'hui cartographier par satellite les bassins hydrographiques. Cela permet de redéfinir très clairement les zones vulnérables, non plus sur la base administrative, qui oblige à prendre en compte la totalité d'une surface, mais en fonction du seul bassin hydrographique.

Telle est la solution que nous allons proposer devant la Commission européenne, afin de réduire l'impact des zones vulnérables sur l'ensemble du territoire. Dans les autres zones, nous appliquerons les procédures que je viens d'indiquer.

Nous délivrerons ainsi un message très clair : si la carte des zones vulnérables, la lutte contre les pollutions et l'application de la directive « Nitrates » sont nécessaires, il n'est pas question que ces dispositifs aient pour conséquence d'alourdir les investissements et l'endettement des exploitants agricoles, en particulier des éleveurs.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Je vous remercie, monsieur le ministre, de votre écoute sur ce dossier extrêmement important pour de nombreux départements.

Nous avons besoin de concertation. Or le projet de carte des zones dites « vulnérables » a été considéré, à juste titre, comme totalement arbitraire et dénué de fondement scientifique.

J'ai compris que le Gouvernement, en ayant pris conscience, avait modifié les critères de délimitation de ces zones en demandant à l'INRA de lui soumettre des propositions scientifiques, qui sont tout à fait indispensables. En effet, lorsque nos concitoyens et les agriculteurs ne comprennent pas les motifs d'un tel classement, ils sont en droit de réagir vivement.

Nous espérons que cette concertation aura lieu et qu'elle permettra aux agriculteurs de continuer à exercer leur métier, notamment dans les petites exploitations de montagne, où les conditions de travail – vous le savez pour être allé sur le terrain, monsieur le ministre – sont parfois très difficiles.

### IMPLANTATIONS D'ANTENNES RELAIS

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Frécon, auteur de la question n° 899, transmise à Mme la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique.

**M. Jean-Claude Frécon.** J'avais adressé ma question à Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, mais je suis heureux de constater que c'est Mme la secrétaire d'État chargée du numérique qui me répondra.

Dans mon département, la commune de Saint-Jean-Bonnefonds, limitrophe de Saint-Étienne, a reçu la déclaration préalable d'un opérateur de téléphonie mobile souhaitant installer trois antennes et deux faisceaux hertziens dans la zone haute, ce qui est tout à fait logique.

Le problème se corse, si j'ose m'exprimer ainsi, car la zone haute de cette commune compte déjà trois pylônes de ce type, installés par trois autres opérateurs. Le maire se demande si la multiplication des antennes, faute d'une mutualisation entre les opérateurs, n'est pas sans incidence.

Madame la secrétaire d'État, j'ai été nommé par le Sénat membre de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques, la CSSPPCE. À ce titre, je sais bien que le code des postes et des communications électroniques prévoit, au II de l'article D. 98-6-1, la mutualisation des installations, sous réserve de compatibilité technique.

Les populations qui vivent autour de cette zone haute, car c'est une zone habitée, se demandent pourquoi cette mutualisation n'a pas lieu. Ne serait-il pas dans l'intérêt de tous de mettre en place des mesures plus coercitives afin de favoriser un réel regroupement des sites radioélectriques et d'éviter ainsi leur multiplication sur le territoire, tout comme les nuisances sur lesquelles les riverains ne manquent pas d'appeler notre attention ?

Madame la secrétaire d'État, telle est la question que je souhaitais vous poser au nom de la commune de Saint-Jean-Bonnefonds.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique.** Monsieur le sénateur, votre question est

légitime, car la situation que vous décrivez suscite des interrogations de la part de la population et des élus. Elle est également complexe.

Les attentes des territoires en matière de couverture mobile sont élevées. Vous le savez, je suis saisie très souvent, ici, parce que la couverture est insuffisante, là, parce que le réseau est mauvais. Il faut par conséquent que les opérateurs poursuivent leurs déploiements. L'augmentation des usages et surtout celle, très forte, de la consommation de données en mobilité, à partir des *smartphones*, nécessite aussi de rendre les réseaux plus denses, afin d'assurer une qualité de service satisfaisante et de répondre aux besoins de nos concitoyens comme de nos entreprises.

Dans le département de la Loire, les opérateurs couvrent, selon les cas, entre 98,9 % et 99,9 % de la population en 2G et entre 92,7 % et 99 % de la population en 3G.

La mutualisation des pylônes, et plus généralement de toutes les installations que l'on dit « passives », est dans l'intérêt des opérateurs mobiles, car elle permet de réduire les coûts, surtout dans les zones rurales, où ceux-ci se révèlent plus élevés.

Le coût d'installation d'un pylône s'élève à environ 100 000 euros : il s'agit donc d'un investissement lourd, dont les opérateurs ont tout intérêt à partager la charge. On se doute bien que, s'ils ne le font pas, c'est pour des raisons à la fois techniques et économiques. Lorsqu'il est effectif, ce partage permet de limiter la multiplication des antennes, qui peuvent parfois dégrader certains paysages.

Comme vous le rappelez, il s'agit d'un droit prévu par la loi. Aujourd'hui, c'est une réalité : en France, près d'un tiers des sites est partagé par au moins deux opérateurs. SFR et Bouygues Telecom ont annoncé leur volonté de mutualiser leurs réseaux en dehors des zones les plus denses du territoire.

Des mouvements récents de mutualisation ont eu lieu dans le secteur des télécommunications. Free Mobile, qui n'échappe pas à cette tendance, a indiqué privilégier la réutilisation des sites existants. C'est un mouvement de fond que le Gouvernement souhaite encourager, à la fois pour réduire les coûts de déploiement des opérateurs et pour maximiser la couverture, notamment celle des zones rurales.

J'en viens plus spécifiquement aux zones rurales. Le programme « zones blanches », piloté par l'État et les collectivités locales, et qui vise à couvrir au moins en 2G les 3 300 communes identifiées, s'appuie aussi sur la mutualisation. Dans la Loire, 26 communes ont ainsi été couvertes.

Ce programme a été complété par un accord entre les opérateurs intervenu en 2010 sur l'extension de la couverture 3G, qui repose sur une mutualisation des sites et des équipements. Il devait être totalement réalisé à la fin de l'année 2013. Or il ne l'est que partiellement.

C'est pourquoi l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP, a ouvert une procédure à l'encontre des quatre opérateurs concernés. L'achèvement de ce programme, que le Gouvernement souhaite vivement, doit se faire avec un échéancier clair et conduire à accroître encore le partage local de sites et d'équipements.

De manière générale, l'amélioration de la couverture en téléphonie mobile doit être, de nouveau, une priorité politique. Nous avons beaucoup mis l'accent sur la couverture par les réseaux fixes : aujourd'hui, le plan « France Très

Haut Débit » est sur les rails. La couverture mobile pourra s'améliorer par un recours systématique à la mutualisation de sites, afin de réduire les coûts de déploiement dans des zones où la rentabilité pour les exploitants est faible, voire inexistante.

La réouverture du programme « zones blanches » est un chantier qui est devant nous. La méthode doit être différente, car les zones et les taux de couverture par les opérateurs évoluent.

Monsieur le sénateur, le Gouvernement ne manquera pas de vous associer au travail qu'il vient d'entreprendre lorsqu'une analyse précise de la photographie actuelle de la situation dans nos territoires pourra m'être fournie.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Frécon.

**M. Jean-Claude Frécon.** Madame la secrétaire d'État, je vous remercie des renseignements techniques et financiers très précis que vous venez d'apporter.

Pour autant, dans le cas qui nous occupe, avant d'installer un quatrième pylône, toutes les études ont-elles été menées pour savoir si une mutualisation n'était pas possible à partir des trois pylônes existants ? Vous avez eu la bienveillance de rappeler tous les avantages de ce procédé et précisé que le Gouvernement souhaitait l'intensifier. Il semble là que la configuration soit idéale.

Je reconnais que Saint-Jean-Bonnefonds n'est pas tout à fait une zone rurale. Parce que c'est une zone urbaine, peut-être la demande en couverture est-elle plus forte. Il n'en reste pas moins que concentrer quatre pylônes sur une zone de 200 mètres de côté, c'est beaucoup trop !

C'est pourquoi nous avons besoin d'une intervention, après avis de l'ARCEP et peut-être de la CSSPPCE, si vous le demandez également. Il faut faire quelque chose. Le maire, tout comme d'ailleurs les habitants de la commune, déclare subir déjà des nuisances du fait de la présence de trois pylônes : ils voient donc l'arrivée d'un quatrième avec beaucoup d'appréhension.

**M. le président.** La commune dont vous parlez est-elle du côté de Roche, mon cher collègue ?

**M. Jean-Claude Frécon.** Par rapport à Saint-Étienne, ville que vous connaissez bien, monsieur le président, elle se trouve à l'est, alors que Roche est à l'ouest.

**M. le président.** Vous le savez, je connais bien Saint-Bonnet-le-Courreau ! *(Sourires.)*

**M. Jean-Claude Frécon.** Le Roche de Saint-Bonnet-le-Courreau n'est pas du tout le Roche qui se trouve à côté de Saint-Étienne ! *(Nouveaux sourires.)*

#### COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TÉLÉPHONIE MOBILE

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Bonnefoy, auteur de la question n° 928, transmise à Mme la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique.

**Mme Nicole Bonnefoy.** Madame la secrétaire d'État, ma question portera également sur l'état de la couverture en téléphonie mobile de notre territoire.

Vous venez de le rappeler, les opérateurs de téléphonie mobile doivent, en contrepartie de leur autorisation d'utilisation de fréquences, respecter des obligations de couverture de la population et du territoire.

Or, vous l'avez également souligné, il apparaît que les opérateurs remplissent, pour chacun d'entre eux, leurs obligations de desserte en réseau, avec des taux de couverture de la population très élevés, au-delà des 98 % dans la plupart des cas et selon les différentes générations de réseaux. Par ailleurs, le programme « zones blanches » remplit globalement bien ses objectifs.

Pourtant, très nombreux encore sont les citoyens qui continuent, plus particulièrement dans les territoires peu densément peuplés, ce qui est le cas dans mon département de la Charente, à souffrir d'une couverture inexistante ou d'une très faible qualité de service. Cette situation, qui paraît paradoxale, s'explique très largement par le caractère inadéquat des critères retenus pour considérer comme couvert un territoire. En effet, au sens du programme « zones blanches », une zone est réputée couverte quand au moins 50 % des appels passés dans le centre-bourg sont acceptables.

Quelle que soit la taille de l'agglomération, les mesures seront limitées à un cercle d'un rayon de 500 mètres centrés sur le bourg, sur des appels passés à l'extérieur et en position statique. Dans les communes étendues ou dont le bourg est polycentré – en milieu rural, c'est le cas –, ces critères de couverture se révèlent inopérants : on considère que la commune est couverte, alors que, en pratique, elle ne l'est pas. Cette situation est très préoccupante, d'autant qu'elle relègue ces communes et ces territoires, entrave profondément leur développement économique et la qualité de vie de leurs résidents.

Sur ces problèmes de critères d'éligibilité, madame la secrétaire d'État, je souhaite connaître vos intentions.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique.** Madame la sénatrice, l'aménagement numérique du territoire est une priorité pour le Gouvernement. Nous avons engagé un plan très ambitieux pour le déploiement des réseaux fixes, à hauteur de 20 milliards d'euros, qui devrait permettre de placer notre pays en tête des États européens les mieux connectés. Le lancement de ce programme était urgent. Il est désormais sur de bons rails, et il est temps de considérer ce qui peut être fait pour améliorer la couverture des territoires ruraux en téléphonie mobile.

Votre question est double. Vous vous interrogez à la fois sur les obligations imposées aux opérateurs mobiles et sur les critères utilisés par le régulateur et les pouvoirs publics pour déterminer les zones couvertes.

À l'heure actuelle, les opérateurs mobiles ont déployé près de 40 000 antennes sur l'ensemble du territoire. Dans ce domaine, comme dans celui du fixe, la France est plutôt mieux lotie que ses voisins européens, en dépit du ressenti des consommateurs. Ses opérateurs sont soumis à des obligations de couverture nationale en 2G et en 3G, ainsi qu'à des obligations plus spécifiques pour la couverture des zones blanches. Au titre de ce programme, désormais réalisé à 97 %, ils doivent couvrir les centres-bourgs de 3 300 communes rurales.

En Charente, je l'ai vérifié, trente-sept communes sont concernées par ce programme. Il est essentiel que ces différentes obligations soient respectées. Or elles ne le sont pas encore suffisamment à ce jour. C'est la raison pour laquelle nous avons rétabli le pouvoir de sanction de l'autorité de régulation, l'ARCEP. Nous attendons d'elle qu'elle fasse

preuve de rigueur et de fermeté. Cette demande sera réitérée à l'occasion de la prise de fonctions de son prochain président.

D'ores et déjà, l'ARCEP a ouvert trois enquêtes administratives en mai 2014, qui concernent la couverture 3G de Free et de SFR et la mise en œuvre de l'accord de 2010 pour le déploiement de la 3G dans 3 500 communes rurales. Je l'ai dit, ce programme aurait dû être terminé à la fin de l'année 2013, mais il ne l'est pas encore. Le Gouvernement est très vigilant s'agissant de son exécution par les opérateurs.

Les méthodes de mesures, sur lesquelles vous m'avez également interrogée, madame la sénatrice, peuvent être modernisées, je vous l'accorde, afin de mieux informer les utilisateurs, qui comprennent mal la manière dont la couverture est mesurée, et de mieux refléter la réalité de leur expérience quotidienne.

Des vérifications régulières sont déjà réalisées et font l'objet de publications annuelles, mais je souhaite que, sur le sujet de la couverture mobile, on ait beaucoup plus recours à l'*open data*, c'est-à-dire aux données publiques, ainsi qu'au *crowdsourcing*. Il s'agit de permettre aux utilisateurs de reporter leur expérience dans une base de données, afin que nous disposions de données autres que celles des pouvoirs publics, des opérateurs et du régulateur. Cela permettrait de définir de nouveaux outils de mesure.

Il demeure encore trop de communes dans lesquelles la couverture en réseau mobile est insatisfaisante. La question des bourgs polycentrés que vous avez évoquée, madame la sénatrice, n'avait pas été envisagée au moment de la conception du programme « zones blanches » en 2003. Cette question montre bien la difficulté d'appréhender les réalités locales et le vécu des utilisateurs.

Comme l'indique l'Agenda des réformes publié la semaine passée par le Premier ministre, le Gouvernement entend définir de nouveaux moyens afin de permettre aux collectivités territoriales d'assurer la couverture des zones blanches du mobile, en offrant une réponse inscrite dans la durée. Cela implique de traiter non seulement les communes ayant déjà été identifiées comme n'étant toujours pas couvertes, mais également d'offrir des solutions pour les zones grises et des solutions de financement – un guichet pérenne – aux communes qui auraient échappé aux différents recensements réalisés et pourraient, après s'être signalées, bénéficier d'un soutien de l'État.

C'est un nouveau chantier qui s'ouvre à nous. Soyez assurée, madame la sénatrice, que le Gouvernement souhaite améliorer de manière pérenne et ferme la couverture mobile, en particulier dans les zones les plus enclavées et les plus éloignées des centres urbains.

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Bonnefoy.

**Mme Nicole Bonnefoy.** Je vous remercie, madame la secrétaire d'État, de ces éléments de réponse. Je prends acte bien évidemment du volontarisme dont fait preuve le Gouvernement afin d'améliorer la couverture en téléphonie mobile de notre territoire.

Pour autant, je rappelle qu'il est nécessaire de revenir rapidement sur les critères d'éligibilité de l'ARCEP. On ne peut considérer qu'une commune est couverte que lorsqu'elle l'est totalement, et non lorsqu'elle l'est uniquement en un point donné, à savoir 500 mètres autour de la mairie, ce qui est aujourd'hui l'unité de mesure de l'ARCEP.

Je rappelle qu'il est impossible pour les collectivités d'agir auprès des opérateurs. Sous la pression des usagers, elles sont donc contraintes d'envisager de pallier elles-mêmes les problèmes qu'elles rencontrent, afin de répondre aux besoins de leurs administrés, et bien que cela ne relève pas de leurs compétences.

Ainsi, dans mon département, certaines collectivités envisagent d'installer des pylônes, sachant qu'un pylône coûte 100 000 euros. À l'heure où les crédits des collectivités sont comptés, surtout ceux des plus modestes d'entre elles, dans nos territoires ruraux, une telle solution n'est pas envisageable.

Il serait bien évidemment plus simple de contraindre les opérateurs en modifiant les critères d'éligibilité et la fameuse règle des 500 mètres. Si cette distance était portée ne serait-ce qu'à un kilomètre, la couverture en téléphonie mobile des territoires serait tout à fait différente.

### DÉFAILLANCE DU RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE EN ARDÈCHE

**M. le président.** La parole est à M. Mathieu Darnaud, auteur de la question n° 930, transmise à Mme la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique.

**M. Mathieu Darnaud.** Ma question s'adresse à Mme la secrétaire d'État en charge du numérique et porte sur les coupures de téléphone incessantes auxquelles sont confrontés de nombreux Ardéchois.

En effet, le développement du réseau téléphonique de l'Ardèche accuse un grand retard, le taux de couverture surfacique allant de 48 % à 71 % sur l'ensemble du département, tous opérateurs confondus.

Une grande partie des communes ardéchoises – plus particulièrement les collectivités isolées des nord-ouest et sud-est ardéchois – est victime de dysfonctionnements aussi fréquents qu'insupportables. C'est en quelque sorte un *Retour vers le futur* que les habitants de ces régions rurales vivent trop régulièrement, en redécouvrant le sous-équipement que connaissaient les générations passées.

Permettez-moi d'évoquer quelques exemples récents et emblématiques de dizaines d'autres.

Au hameau des Vabres, à Pranles, alors que les habitants sont déjà restés huit mois sans accès au réseau téléphonique en 2013, ils ont de nouveau vécu cette situation pendant plusieurs mois cet automne.

À Quintenas comme à Rochepaule, les travaux indispensables d'entretien du réseau n'étant pas réalisés, des pannes récurrentes surviennent, comme cela a encore été le cas en octobre et novembre dernier. Une fois le réseau hors d'état, le manque de réactivité des services d'Orange est vécu par les abonnés et les élus comme une forme d'abandon.

Chaque fois que surviennent des incidents, c'est toute l'activité d'une localité qui est paralysée. Ainsi, à Pranles, la mairie elle-même a subi des coupures pendant des semaines entières. Et comme l'Internet emprunte les lignes de téléphone fixe, les habitants et l'ensemble des services communaux ne disposent même pas du *Web* pour communiquer.

À juste titre, les habitants sont excédés, comme dans la commune des Salelles, où, sur l'initiative de leur conseil municipal, ils ont signé une pétition afin de dénoncer le service rendu par Orange.

Madame la secrétaire d'État, l'État est présent à hauteur de 27 % au capital de l'entreprise Orange. Il doit maintenant prendre ses responsabilités et jouer pleinement son rôle d'actionnaire. Je souhaite donc connaître les initiatives que le Gouvernement entend prendre pour mettre fin à la fracture téléphonique en Ardèche et mettre en place une véritable politique d'entretien des câbles et du réseau filaire.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique.** Monsieur le sénateur, la situation que vous décrivez – des coupures, des défaillances, un manque d'entretien du réseau – est insupportable et inacceptable.

C'est la société Orange qui a été nommée de nouveau, à la fin de l'année 2013, prestataire du service universel de la téléphonie fixe. Elle s'est engagée à respecter des exigences de qualité de service, notamment pour rétablir les lignes en cas de défaillance. Des dysfonctionnements ont effectivement été constatés. J'en suis informée assez régulièrement par les représentants de différents territoires et je m'en suis ouverte à l'opérateur.

Vous indiquez que vos concitoyens ont du mal à joindre le service consommateurs. Vous regrettez la mauvaise réactivité de l'entreprise, qui ne répond pas et ne donne pas d'informations sur les mesures devant être prises. J'ai bien conscience que je ne vous rassurerai pas en vous disant cela, mais sachez que j'ai moi-même des difficultés à obtenir des renseignements sur les situations en question !

La dégradation du réseau est confirmée par les mesures qu'est tenu de réaliser Orange. Je donnerai deux exemples, tirés des mesures pour le premier trimestre de 2014 : quelque 78 % des défaillances téléphoniques ont été réparées en moins de quarante-huit heures, alors que ce taux devrait être supérieur à 85 % ; le délai de réparation des défaillances après leur signalement est en moyenne de soixante-seize heures, au lieu des quarante-huit heures prévues pour les 85 % des défaillances relevées le plus rapidement.

Il en va de même pour le délai de réponse aux demandes des utilisateurs, pour lequel, là encore, une dérive sérieuse a été constatée.

Nous avons rétabli le pouvoir de sanction du régulateur du secteur. L'ARCEP a été « réarmée » et c'est sur cette base qu'elle a ouvert, le 27 mai dernier, deux enquêtes administratives sur ce sujet.

Cette procédure a produit ses premiers résultats, puisqu'Orange s'est engagé à respecter un plan d'amélioration de sa qualité de service, qui prévoit d'accorder des moyens supplémentaires à ses unités d'intervention, notamment afin de traiter le stock des défaillances en instance ; de mieux anticiper les dégradations futures de la qualité de service ; de renforcer l'information des collectivités territoriales, notamment sur les évolutions de son réseau ; d'intensifier la collaboration avec les collectivités sur les détectations et le traitement des dysfonctionnements, particulièrement en cas de crise, par exemple une tempête ou une inondation.

La situation qui a frappé votre département, monsieur le sénateur, résultait d'ailleurs d'intempéries. Une information transparente, publique, facilement accessible, permettrait, me semble-t-il, d'instaurer un dialogue entre les interlocuteurs et faciliterait une meilleure compréhension des enjeux.

Lorsque des défaillances ou des dysfonctionnements sont constatés, les collectivités doivent pouvoir se tourner vers les interlocuteurs des différentes directions régionales de l'opérateur. Leur réactivité est absolument essentielle. Très franchement, en 2014, à l'heure du numérique, on comprend mal qu'un suivi en temps réel, public et transparent, ne soit pas disponible.

Nous serons également vigilants sur le respect de ce plan. Néanmoins, notre action ne doit pas s'arrêter là. Elle doit couvrir l'ensemble des besoins de nos territoires. Nous avons octroyé les moyens nécessaires à la couverture en très haut débit fixe. Le déploiement de la fibre optique est lancé et il avance bien. Il faut maintenant élever au rang de priorité politique la couverture mobile, pour laquelle rien n'avait été fait depuis de très nombreuses années.

Il subsiste encore des communes dans lesquelles le niveau de couverture est insatisfaisant, hormis les communes situées en zones blanches, qui, elles, ne sont pas encore couvertes. À cet égard, je donnerai prochainement de nouveaux moyens d'action concrets pour permettre aux collectivités territoriales d'assurer la couverture des zones blanches du mobile.

Nous conjugons décentralisation et accompagnement réel par l'État, au service de l'égalité entre nos territoires. C'est une priorité du Gouvernement. Le respect des droits des consommateurs en est une autre. Il faut désormais décliner cette approche vertueuse dans le secteur de la couverture mobile.

**M. le président.** La parole est à M. Mathieu Darnaud.

**M. Mathieu Darnaud.** Je vous remercie de votre réponse, madame la secrétaire d'État, mais je dois avouer que la première partie de celle-ci ne m'a pas complètement rassuré. Je compte sur l'État et sur vous pour faire en sorte que l'opérateur respecte ses engagements.

Il est essentiel que l'entretien du réseau, notamment filaire, fasse l'objet d'un suivi régulier et que l'on réponde aux besoins des consommateurs et des collectivités. Vous avez à juste titre évoqué le déploiement de la fibre. Il faut savoir qu'une partie de celui-ci se fera par ce type de réseau. Il est par conséquent absolument nécessaire que les opérateurs fassent en sorte que l'on ne revive plus les situations que nous avons connues.

En effet, au-delà de l'inconfort et des problèmes que cela provoque pour les communes, c'est aussi parfois une question de sécurité, tout simplement.

#### PROJET ÉDUCATIF TERRITORIAL

**M. le président.** La parole est à M. François Bonhomme, auteur de la question n° 921, adressée à Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**M. François Bonhomme.** Madame la secrétaire d'État, ma question porte sur les conditions de versement aux communes du fonds de soutien qui a été mis en place pour les aider à financer la réforme des rythmes scolaires.

M. le Premier ministre, dans son discours du 28 octobre dernier devant le Sénat, avait annoncé que le fonds d'amorçage mis en place serait maintenu à son niveau actuel pour l'année 2015-2016.

Au cours de la discussion budgétaire, ce fonds a été rebaptisé « fonds de soutien », gage, nous l'espérons, d'une pérennisation du dispositif ou, à tout le moins, d'une reconnaissance du caractère extrêmement coûteux pour les finances locales de cette réforme.

Cependant, les amendements adoptés par l'Assemblée nationale et le Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 ont visé à préciser que ces subventions – 50 euros annuels par enfant, auxquels s'ajoutent 40 euros pour les communes en zone rurale ou en zone urbaine sensible – seront conditionnées à la conclusion par les communes d'un projet éducatif territorial, un PEDT, afin que le fonds ne finance pas seulement une garderie pour les enfants.

Or ce projet, dont la mise en œuvre est précisée par la circulaire du 20 mars 2013, est très compliqué à mettre en place dans les communes rurales notamment, pour des raisons financières évidentes.

En effet, le coût des activités périscolaires, qu'elles soient culturelles, artistiques ou sportives, est évalué entre 180 euros et 200 euros par an et par élève. Bien souvent, les communes rurales ne disposent pas des ressources financières leur permettant de mettre en place de telles activités dans des conditions satisfaisantes.

Le projet éducatif territorial est, d'après ce que l'on nous a annoncé, un outil de collaboration locale, qui doit permettre de prolonger le service public de l'éducation, en étant complémentaire. Je le répète, il est très lourd à mettre en place : il nécessite un engagement contractuel, avec un cahier des charges bien précis.

Sur le papier, tout cela paraît formidable, mais, concrètement, les petites communes ont bien du mal à engager cette démarche partenariale et à impliquer sur leur territoire les administrations de l'État concernées, particulièrement les inspections d'académie.

Lors des débats, vous avez souligné, madame la secrétaire d'État, qu'une circulaire prendrait en compte toutes ces contraintes et apporterait une certaine souplesse aux conditions de mise en œuvre de ce projet par les communes rurales. Qu'en est-il exactement? Pouvez-vous nous apporter des précisions de nature à nous rassurer?

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique.** Monsieur le sénateur, le 4 décembre dernier, la Haute Assemblée a adopté à l'unanimité l'amendement proposé par le Gouvernement, quelques jours après le discours du Premier ministre au Congrès des maires de France, pour la pérennisation du fonds d'amorçage. Ce dernier deviendra un fonds de soutien aux communes pour l'organisation d'activités périscolaires.

La décision prise par le Premier ministre et la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche traduit la priorité donnée à cette réforme par le Gouvernement. Elle prouve que le Gouvernement est à l'écoute des maires et que, dans un contexte budgétaire très contraint, il sait se mobiliser pour que, tous ensemble,

enseignants, élus, services de l'État, associations, parents d'élèves, nous réussissions cette réforme des rythmes scolaires, faite pour améliorer les apprentissages des enfants.

Comme vous l'avez rappelé, l'aide de l'État au développement des activités périscolaires sera maintenue l'an prochain et au-delà pour toutes les communes ayant établi un PEDT.

Au fond, qu'est-ce qu'un projet éducatif territorial? C'est un outil de dialogue conçu pour permettre aux acteurs locaux de construire des temps péri-éducatifs de qualité, en complémentarité avec le temps scolaire. Il permet de mobiliser toutes les ressources des territoires pour garantir la continuité éducative. Il organise, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs.

Le choix d'associer la pérennisation du fonds à l'établissement du PEDT est, d'une part, un acte de bonne gestion des deniers publics, et, d'autre part, la garantie que l'aide de l'État sera utile pour offrir des activités périscolaires de qualité.

Effectivement, comme vous l'avez relevé, monsieur le sénateur, toutes les communes ne disposent pas encore d'un tel projet; il y a un travail à faire en ce sens. On compte aujourd'hui plus de 8 000 communes couvertes par un PEDT, dont de très nombreuses petites communes. Cela démontre qu'il est possible de mettre en place un tel projet.

La ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports ont travaillé avec toutes les associations d'élus locaux, la CNAF, la Caisse nationale des allocations familiales, les fédérations de parents d'élèves et les organisations syndicales. Ainsi, une circulaire sera très prochainement adressée aux services de l'État, pour mobiliser ces derniers dans l'accompagnement des communes qui se lanceront dans l'élaboration d'un PEDT au cours de l'année à venir.

Cet engagement a été pris par mes collègues devant tous les maires de France, à qui un courrier personnel a été adressé pour les informer des démarches en cours.

Les groupes d'appui à la construction des projets éducatifs territoriaux seront remobilisés pour accompagner les communes qui en exprimeront le besoin pendant toute la phase d'élaboration de leur projet, et des outils pratiques en termes d'accompagnement seront mis en ligne.

Monsieur le sénateur, le Gouvernement a fait le choix, auquel l'ensemble des associations d'élus locaux a répondu positivement, de mener un dialogue constructif, d'écouter ce qui remonte du terrain et de s'engager dans la durée pour mener à bien une réforme majeure, qui a été élaborée – faut-il le répéter? – dans l'intérêt des enfants.

Tout est et sera mis en œuvre pour apporter aux communes le soutien et l'appui nécessaires pour que, dans un an, toutes les communes et tous les EPCI soient couverts par un PEDT.

C'est un défi pour tous, que nous relèverons, j'en suis certaine, grâce à un partenariat fort entre l'État et les collectivités territoriales.

**M. le président.** La parole est à M. François Bonhomme.

**M. François Bonhomme.** Je veux vous remercier, madame la secrétaire d'État, de vos propos rassurants. J'espère simplement que ces engagements seront suivis d'effets.

Les élus locaux ont, eux aussi, pour préoccupation l'intérêt des enfants, mais ils se soucient également, vous le comprendrez, de la préservation des deniers publics.

Au-delà du dialogue constructif que nous essayons d'établir, il importe que l'État procède aux assouplissements et aux ajustements nécessaires pour la mise en œuvre de ces plans. La conditionnalité d'un PEDT à l'accompagnement financier de l'État ne doit pas être un alibi pour ne pas apporter aux communes une aide financière à la hauteur des engagements pris. Aussi, il convient que vous rassuriez les élus locaux sur ce point. Tel était l'esprit de ma question.

Toutes les communes n'ont pas encore rédigé leur PEDT. Un bilan plus précis pourra être dressé l'an prochain.

### CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME TERRITORIALE

**M. le président.** La parole est à M. Henri Cabanel, auteur de la question n° 926, adressée à M. le secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale.

**M. Henri Cabanel.** Monsieur le secrétaire d'État, je souhaite attirer votre attention sur les conséquences de la mise en place des métropoles, telles qu'elles sont définies par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Dans le département de l'Hérault, le conseil de la communauté d'agglomération de Montpellier a acté le principe du passage à la métropole à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette décision va dans le sens de la clarification territoriale voulue par le Gouvernement, ainsi que de la souveraineté des élus locaux, ce dont on ne peut que se féliciter.

Pour autant, j'ai la sensation qu'une confusion au sujet de la répartition des compétences entre la métropole et les départements perdure, auprès tant de nos concitoyens que des élus des territoires.

Très concrètement, les agents du département de l'Hérault sont inquiets : ils ont la sensation de ne pas savoir comment leurs missions vont être réorganisées dans le cadre de la création de la métropole montpelliéraine, ni dans quels délais.

Si la loi établit une première répartition et laisse la possibilité de signer des conventions entre le département et la métropole, il pourrait être utile de clarifier l'esprit de la loi. En effet, si la métropole et le département n'ont pas passé de convention avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 prévoyant le transfert ou la délégation d'au moins trois des sept groupes de compétences visés, l'ensemble de ces compétences sera transféré à la métropole.

Monsieur le secrétaire d'État, pourriez-vous m'indiquer le schéma optimal de répartition des compétences entre le département et la métropole du point de vue du Gouvernement ? Selon vous, quel schéma permettrait de préserver une certaine clarté dans l'esprit de nos concitoyens, qui seront bientôt appelés aux urnes pour renouveler les instances départementales ?

Vos éclairages seront les bienvenus dans le cadre de la discussion du projet de loi NOTRe, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, et seront également utiles aux électeurs. Il serait, en effet, désastreux, en termes de mobilisation, que nos concitoyens aient la sensation d'être appelés aux urnes pour élire des élus de la métropole qui seront bientôt privés de leurs compétences.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale.** Monsieur le sénateur, le Gouvernement a entendu faire des métropoles la catégorie la plus intégrée des établissements publics de coopération intercommunale.

Il a également entendu en faire une réalité sur l'ensemble de notre territoire, contrairement à ce qu'avait fait la loi du 16 décembre 2010, notamment en les rendant obligatoires dans les aires urbaines les plus importantes, du fait des dispositions de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, notre pays comptera onze métropoles, dont neuf obligatoires, à savoir Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Le choix de la communauté d'agglomération de Montpellier de se transformer en métropole, à l'instar de celle de Brest, qui ne faisait pas partie de la catégorie de métropoles « obligatoires », atteste du caractère attrayant de cette innovation institutionnelle.

L'articulation des métropoles avec les départements est la conséquence logique de l'ambition nourrie par le Gouvernement, confortée dès la loi MAPTAM, de construire des métropoles fortes dotées de compétences étendues et, donc, de compétences départementales, notamment.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dont l'examen par la Haute Assemblée commence cet après-midi, prévoit en son article 23, dont nous aurons l'occasion de débattre prochainement, de conforter cette logique d'intégration des métropoles en étendant les transferts et les délégations de compétences du département à la métropole.

Ce sont ainsi au moins trois compétences majeures dans les domaines du soutien aux personnes en difficulté, de l'insertion, de l'action sociale, du tourisme, du sport et de la culture, qui devront être transférées ou déléguées par le département à la métropole.

S'agissant, enfin, de l'information de l'électeur au sujet des compétences des départements, je vous informe que la lecture du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République aura eu lieu devant les deux assemblées parlementaires avant les élections départementales de mars prochain. Au demeurant, il faut rappeler que l'organisation des élections n'empêche pas constitutionnellement le législateur de modifier les compétences des collectivités territoriales entre deux renouvellements de mandat.

**M. le président.** La parole est à M. Henri Cabanel.

**M. Henri Cabanel.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de vos propos.

Dans l'Hérault, les électeurs vont élire en mars 2015, pour six ans, douze conseillers départementaux issus de la métropole. Après le 1<sup>er</sup> janvier 2017, si la métropole de Montpellier a pris toutes les compétences, ces élus n'auront plus de légitimité, puisqu'ils n'auront plus de compétences sur leur territoire. La situation est donc ubuesque.

Tout cela est source de confusion tant pour le département de l'Hérault que pour les électeurs.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** Monsieur le sénateur, le même problème se pose dans le département de l'Isère, avec Grenoble.

Les conseillers départementaux seront des élus de tout le département. Certes, ils auront été élus dans un canton de la métropole, mais ils pourront continuer à s'occuper des questions concernant le reste du département.

#### FUSION D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ET INSTANCES DE CONSULTATION

**M. le président.** La parole est à M. François Commeinhes, auteur de la question n° 925, adressée à Mme la ministre de la décentralisation et de la fonction publique.

**M. François Commeinhes.** Monsieur le secrétaire d'État, alors que notre assemblée débattrait, dès cet après-midi, du volet relatif aux compétences prévu dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, permettez-moi d'évoquer ce matin l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, qui définit le régime des fusions des établissements publics de coopération intercommunale, les EPCI.

La CDCI, la commission départementale de la coopération intercommunale, dispose d'un véritable pouvoir en termes d'amendements, car elle est en mesure de modifier le périmètre de la fusion projetée à la majorité des deux tiers de ses membres, le préfet étant, dans ce cas, en situation de compétence liée. L'arrêté est notifié aux communes, qui disposent de trois mois pour l'approuver.

Pourtant, l'objectif d'achèvement de la carte intercommunale, la rationalisation de celle-ci et la clarification des compétences méritent d'être partagés.

De fait, les situations sont très diverses en la matière : certains départements correspondent à la moyenne nationale des ratios requis de population par rapport au nombre de communes, ou se situent légèrement en deçà, tandis que, dans d'autres, l'action de la CDCI et de l'autorité préfectorale est nécessaire pour que les critères fixés par la loi soient satisfaits. Toutefois, si les causes diffèrent, chacun conviendra que les conséquences restent, pour le moment, les mêmes.

Monsieur le secrétaire d'État, au regard de l'« acte III » de la décentralisation, et en complément des modalités prévues par la loi pour les fusions d'EPCI, serait-il possible de prévoir la possibilité pour les conférences territoriales de l'action publique, les CTAP, d'être saisies par l'un des EPCI concernés par une fusion préconisée, une fois clos les débats de CDCI ?

Conçues comme un lieu de réflexion et d'échanges entre tous les acteurs de l'action publique territoriale, ces conférences instaurées par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles devraient permettre de relever le défi d'une meilleure coordination de l'action publique au service des citoyens.

Aujourd'hui, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République consacre le renforcement de la régionalisation comme l'acte III de la décentralisation. Il convient aussi d'appuyer et d'accompagner le mouvement intercommunal, consolidé et réaffirmé par les derniers textes.

L'organisation et la rationalisation du fait intercommunal doivent être envisagées selon le schéma suivant : le cœur au niveau communal, la tête à l'échelle régionale. En effet, l'interaction entre les pôles urbains, la polarisation des ensembles macro-économiques, l'organisation des déplace-

ments et l'accompagnement des bassins de vie et d'emplois sont affectés par le fait régional, comme ce dernier est touché par le fait communautaire.

Associer la conférence territoriale de l'action publique permettrait d'organiser une concertation supplémentaire, à l'échelle régionale, au bénéfice des schémas départementaux de coopération intercommunale. Il s'agit également d'associer à l'élaboration de ces derniers l'ensemble des élus et des instances représentatives.

Monsieur le secrétaire d'État, la CTAP pourrait-elle, dans le délai de trois mois requis avant la publication de l'arrêté préfectoral fixant la carte intercommunale, être consultée pour avis par l'une des parties concernées et, ainsi, devenir une actrice essentielle de notre République décentralisée ?

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale.** Vous souhaitez, monsieur Commeinhes, faire intervenir la conférence territoriale de l'action publique, la CTAP, dans la procédure de fusion des établissements publics de coopération intercommunale prévue à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales.

Le Gouvernement est sensible à l'intérêt que vous portez à ce nouveau dispositif, créé dans chaque région par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, ainsi qu'à votre volonté de le renforcer.

Je vous rappelle toutefois que ces conférences, qui seront installées en janvier prochain, seront chargées, aux termes de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, de « favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics ».

Le même article prévoit que les CTAP « peuvent débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ».

L'objet de ces conférences est donc de permettre un échange au sujet de l'exercice des compétences des collectivités territoriales – ce sera une innovation, car cette question est trop souvent éludée –, mais non au sujet de l'organisation institutionnelle des collectivités territoriales.

Au demeurant, s'agissant de la coopération intercommunale, une instance existe depuis de nombreuses années dans tous les départements : la commission départementale de la coopération intercommunale, la CDCI, qui est légitime et dont l'efficacité est éprouvée.

La CDCI assure la juste représentation de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements au niveau du département, dont il est communément admis qu'il est l'échelon pertinent pour apprécier les enjeux de l'intercommunalité. La CTAP, elle, est instituée à l'échelon régional, qui est celui de la mise en perspective et en cohérence des politiques publiques. En outre, la CDCI dispose d'attributions larges ; elle peut, par exemple, amender les projets de fusion d'EPCI à la majorité des deux tiers de ses membres.

Dans ces conditions, ajouter la consultation de la CTAP à celle de la CDCI n'aurait pour effet que de complexifier la procédure, de remettre en cause la légitimité de la CDCI et de brouiller les attributions respectives des deux instances, qui sont aujourd'hui clairement délimitées.

**M. le président.** La parole est à M. François Commeinhes.

**M. François Commeinhes.** Monsieur le secrétaire d'État, à l'heure où l'on approfondit encore davantage la décentralisation, il me semble qu'une vision à l'échelle régionale pourrait permettre d'améliorer l'organisation des différentes compétences sur nos territoires.

Toutefois, je pense que nous aurons l'occasion d'en reparler au cours de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui débutera cette après-midi ! (*M. le secrétaire d'État acquiesce.*)

#### CONSTRUCTION D'UN LYCÉE PUBLIC SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE DE PLOËRMEL DANS LE MORBIHAN

**M. le président.** La parole est à M. Michel Le Scouarnec, auteur de la question n° 904, adressée à Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**M. Michel Le Scouarnec.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les années de lycée sont la période où les jeunes font le plus grand nombre de choix pour leur avenir : le choix d'une filière, d'options, de l'internat ou de l'externat, et d'autres encore. C'est l'heure des premières affirmations individuelles, le moment de l'émancipation.

Or cette affirmation est loin d'être réelle dans le secteur de Ploërmel, dans le Morbihan, où l'offre de proximité se limite à deux établissements privés, l'un général et l'autre agricole. Il faut parcourir près de trente kilomètres pour trouver le premier lycée public : celui de Guer, sur le domaine militaire de Coëtquidan, tout près duquel j'ai habité.

Aussi le projet de construction d'un lycée public sur la commune de Ploërmel est-il défendu depuis vingt-cinq ans par de nombreux élus et citoyens. Il est d'autant plus urgent de concrétiser ce projet que le secteur de Ploërmel est en pleine expansion démographique.

Ces derniers mois, des avancées notables ont été réalisées. En particulier, le conseil régional de Bretagne a voté la construction du lycée. Cette décision est le fruit de deux études menées en 2007 et en 2012 et des travaux d'un comité de pilotage, qui ont concouru à établir l'utilité d'un nouvel établissement.

Reste que cet élan doit être épaulé par des engagements forts du ministère de l'éducation nationale. En effet, lors de son dernier débat budgétaire, le conseil régional de Bretagne a rappelé que la réalisation du projet était subordonnée à « une décision rapide de l'État de le doter des postes indispensables à son fonctionnement administratif et pédagogique » et tributaire des « offres de formation à proposer pour répondre aux besoins des élèves de ce secteur ».

Monsieur le secrétaire d'État, l'enseignement est une priorité du gouvernement auquel vous appartenez ; celle-ci s'est notamment traduite par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Seulement, cette impulsion ne doit pas se limiter au premier degré.

La construction d'un nouveau lycée à Ploërmel serait un signe fort envoyé à ce territoire, qui favoriserait la réussite de nos jeunes par l'accroissement de l'offre publique de formation. Il nous appartient à tous d'œuvrer, ensemble, à la réalisation de ce projet, pour que l'avenir de nos enfants s'inscrive dans une offre publique pertinente, adaptée et juste.

Comme le demandait Jules Michelet, « Quelle est la première partie de la politique ? L'éducation. La seconde ? L'éducation. La troisième ? L'éducation. »

Monsieur le secrétaire d'État, quels engagements le Gouvernement entend-il prendre pour soutenir la construction dans le secteur de Ploërmel d'un lycée public doté de moyens humains et financiers suffisants ? Les parents de ce secteur et leurs enfants, attachés à la laïcité et à l'accès à un enseignement de qualité aux meilleures conditions, comptent sur vous !

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale.** Monsieur Le Scouarnec, Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche est soucieuse de faciliter l'accès à l'éducation, en Bretagne comme sur tout le territoire de la République.

De ce point de vue, je vous rappelle que la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République permet de mieux prendre en compte les territoires ruraux, notamment au travers de l'ambition dont est porteur le service public du numérique éducatif.

Comme vous l'avez expliqué, la ville de Ploërmel ne compte pas de lycée public. Pis, l'établissement le plus proche est situé à une distance de vingt-sept kilomètres, de sorte que la ville se place, selon une étude du conseil régional de Bretagne, au deuxième rang des communes françaises les plus éloignées d'un lycée public en temps de transport. Dans ces conditions, les élèves qui pourraient faire partie du secteur du futur lycée se tournent majoritairement vers l'enseignement privé.

Par ailleurs, selon les projections de l'INSEE, la population du pays de Ploërmel augmentera de 33 % entre 2007 et 2040. L'étude du conseil régional estime à 760 environ le nombre de lycéens supplémentaires qui devront être scolarisés dans ce secteur en 2030 et prévoit qu'ils seront 600 dès 2020. Aussi le conseil régional de Bretagne a-t-il donné son accord de principe pour la construction d'un lycée public à Ploërmel. La communauté de commune vient également d'approuver ce projet, par une délibération du 23 octobre dernier.

La carte des formations n'est pas arrêtée à ce stade, mais il est certain que ce lycée devra offrir toutes les filières générales, ainsi que certaines filières technologiques qui ne sont pas encore précisément définies.

Les réflexions sur la construction de cet établissement scolaire doivent être poursuivies, de même que les échanges entre les élus locaux et l'État, car le projet doit nécessairement faire l'objet d'une concertation et susciter un consensus au sein du pays de Ploërmel.

Monsieur le sénateur, je puis vous assurer que M. le recteur de l'académie de Rennes, en liaison avec M. Pierrick Massiot, président du conseil régional de Bretagne, suit avec la plus

grande attention ce dossier auquel vous tenez, et qu'il informera Mme la ministre de l'éducation nationale des évolutions de celui-ci.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Le Scouarnec.

**M. Michel Le Scouarnec.** Le secteur de Ploërmel connaît des difficultés générales du point de vue de l'accès à l'enseignement public, même si des progrès très importants ont été accomplis ces dernières années.

Il faut savoir que la réalisation du lycée de Guer lui-même n'a pas été sans mal : c'est le général de Boissieu qui a voulu sa construction sur le terrain militaire de Coëtquidan, alors que les élus locaux, dans les années soixante-dix, refusaient l'implantation d'un lycée public.

Aujourd'hui que les élus sont majoritairement favorables au projet d'un nouveau lycée public et que les décisions nécessaires ont été prises, y compris en ce qui concerne la mise à disposition de terrains pour les équipements sportifs, il serait dommage que ce combat n'aboutisse pas !

Aussi serait-il positif, dans le climat actuel globalement morose, que les engagements que vous venez de prendre, monsieur le secrétaire d'État, se concrétisent le plus rapidement possible, afin que les jeunes du secteur de Ploërmel puissent simplement avoir le choix. Celui-ci leur est dû depuis longtemps, mais il n'est jamais trop tard pour bien faire !

**M. le président.** Mes chers collègues, nous en avons terminé avec les questions orales.

L'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quatorze heures trente.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à midi, est reprise à quatorze heures trente, sous la présidence de M. Gérard Larcher.)*

#### PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

**M. le président.** La séance est reprise.

3

### NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

#### DISCUSSION EN PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE D'UN PROJET DE LOI DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion générale, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (projet n° 636 [2013-2014], texte de la commission n° 175, rapport n° 174, avis n° 140, 150, 154, 157 et 184).

#### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à Mme Éliane Assassi, pour un rappel au règlement.

**Mme Éliane Assassi.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, mon rappel au règlement a trait à l'organisation de nos travaux.

Rarement débat parlementaire n'aura démarré dans une telle confusion. Nous débutons cet après-midi la discussion générale du projet loi relatif à la nouvelle organisation territoriale, sur lequel a été engagée la procédure accélérée, pour reprendre l'examen des amendements le 13 janvier prochain, ce qui ne permettra pas une bonne visibilité ni une bonne compréhension de nos échanges.

Mais, à mon sens, ce qui est très regrettable, c'est la remise en cause du droit d'amendement dont sont victimes les sénatrices, les sénateurs et les groupes politiques.

En effet, l'expiration du délai pour le dépôt des amendements examinés en séance publique a été fixée à l'ouverture de la discussion générale, alors que la commission, réunie mercredi dernier jusqu'à vingt-deux heures quinze, a adopté 166 amendements modifiant considérablement le texte.

Pour l'immense majorité des sénateurs qui n'assistaient pas à la réunion de la commission des lois, il est donc particulièrement difficile, à ce jour, d'avoir une vision précise de l'évolution de ce texte.

Ces nombreuses modifications entraînent forcément une autre, celle de la lecture politique du projet de loi. Les réunions de groupe qui se tenaient ce matin même ont dû réexaminer ce projet de loi. Mais préparer de nouveaux amendements et réajuster les interventions générales en fonction du déroulement de ces réunions relevait tout bonnement de l'impossible.

Comme d'autres, j'ai demandé le report du délai de dépôt des amendements au début du mois de janvier pour permettre au travail parlementaire de s'effectuer dans de bonnes conditions. On m'a répondu que la loi organique imposait le début de la discussion générale comme dernier terme pour déposer les amendements. *(M. Roger Karoutchi opine.)*

Je vous le dis très respectueusement, mais assez fermement, une erreur a été commise. La complexité du nouveau texte – car il faut parler de nouveau texte – exigeait de reporter l'ouverture de la discussion générale au 13 janvier prochain pour laisser au Sénat un temps minimal de réflexion et pour éviter de légiférer dans la précipitation, celle-ci étant, vous le savez bien, nuisible à la qualité de la loi future.

La nouvelle organisation de la République ne pouvait-elle pas justifier une journée supplémentaire de débat en janvier pour être discutée avec sérieux et sérénité ?

Par ailleurs, j'ai été choquée d'entendre dire en commission que la clôture du délai d'amendement ce mardi 16 décembre ne posait pas de problème puisque gouvernement et commission conservent le droit d'amendement à tout instant.

**M. Roger Karoutchi.** Eh oui !

**Mme Éliane Assassi.** Cette remarque met en exergue l'atteinte profonde au droit d'amendement à laquelle on assiste, alors qu'il s'agit d'un droit individuel appartenant à chaque sénatrice et sénateur.

C'est également une façon d'indiquer sans délicatesse que si vous ne soutenez pas le Gouvernement et ne pouvez espérer le soutien d'une commission, vous ne pouvez plus influencer sur la rédaction du texte.

Logiquement, cette confusion sur un plan formel, liée à des conditions de débats exécrables – 520 amendements examinés en une journée par la commission des lois ! –, entraîne maintenant une confusion sur le fond du texte.

Quel est l'objectif du texte ? Quel est son champ d'action ? Oui, comme cela a été dit en commission, le risque est grand d'assister à la création d'un véritable monstre juridique.

Enfin, monsieur le président, la confusion provient également des incertitudes financières. Alors que les ressources des collectivités territoriales vont être sabrées de vingt-huit milliards d'euros en trois ans, le débat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, le projet de loi NOTRe, arrive comme si de rien n'était. Ce débat est donc confus et même, pour une bonne part, quelque peu virtuel !

Pour conclure, monsieur le président, je constate que la confusion actuelle de ce débat vient aussi du fait qu'il se réduit à un débat de spécialistes, pour ne pas dire de technocrates. Un grand débat national devrait avoir lieu pour écouter les attentes de la population. Une telle pratique démocratique permettrait sans doute de clarifier les enjeux et de simplifier les solutions.

Monsieur le président, pourquoi ne pas avoir reporté le début de la discussion générale au 13 janvier prochain afin de permettre un bon travail législatif au Sénat ? (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**Mme Laurence Cohen.** Bravo !

**M. le président.** Acte vous est donné de votre rappel au règlement, ma chère collègue.

La parole est à M. le président de la commission.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je voudrais apporter quelques précisions à Mme Éliane Assassi.

Il va de soi que la commission des lois – dont vous êtes, madame Assassi, l'un des membres éminents – est particulièrement soucieuse de la qualité des débats et d'accorder le temps nécessaire pour qu'elle soit au rendez-vous.

Je voudrais toutefois vous rappeler que la commission des lois a désigné dès le mois de juin dernier – peu après l'adoption par le conseil des ministres de ce projet de loi, le 18 juin 2014 – un rapporteur en la personne de M. René Vandierendonck, dont je vous prie d'excuser aujourd'hui l'absence. Depuis, – nous sommes en décembre – nous avons eu un certain temps pour réfléchir à l'évolution nécessaire de ce texte, dont beaucoup d'entre nous ont souhaité qu'il soit remis d'aplomb.

Un second rapporteur, Jean-Jacques Hyest, a été désigné par la commission des lois dès le mois d'octobre dernier, et nous avons eu, sur l'initiative du président du Sénat, un débat avec le Premier ministre le 28 octobre dernier.

C'est dire que nous avons eu la chance sur ce texte – c'est d'ailleurs assez exceptionnel dans la préparation d'un débat parlementaire – d'avoir à la fois beaucoup de temps entre l'adoption de ce texte en conseil des ministres et le débat qui s'ouvre maintenant, mais aussi un certain nombre d'éclairages, qui étaient d'autant plus nécessaires que nous avons pu légitimement concevoir le sentiment d'un certain flottement de la part du Gouvernement sur les axes essentiels de la réforme qu'il avait lui-même adoptée.

Notre commission des lois, éclairée par ses deux rapporteurs – qui ont accompli l'un et l'autre un travail tout à fait considérable, je tenais à le dire –, s'est fortement mobilisée pour l'examen de ce texte. Mercredi dernier, à vingt-deux heures trente, après avoir examiné tous les amendements qui

étaient inscrits à l'ordre du jour de notre réunion, la commission des lois a effectivement adopté le texte qui est le point de départ de la délibération qui commence aujourd'hui.

Dès le lendemain matin, jeudi, le texte était en ligne, et le rapport était disponible samedi matin. Ce sont des délais qui peuvent paraître courts, entre jeudi dernier et la date limite pour le dépôt des amendements, mais ces délais résultent simplement d'un texte qui s'impose à nous tous, celui de loi organique...

**M. Roger Karoutchi.** Eh oui !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** ... relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, et qui dispose, à son article 13, que « les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. »

**M. Roger Karoutchi.** C'est clair !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Le « début » commence maintenant, et il n'y a donc eu aucune espèce de distorsion dans la procédure suivie pour préparer ce débat.

Nous sommes par conséquent obligés, que nous en soyons pleinement satisfaits ou non, de discuter sur la base des travaux de la commission, et il n'appartenait ni à celle-ci ni au président du Sénat de rouvrir un délai de dépôt des amendements qui est déterminé par la Constitution et la loi organique.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois.** Très bien !

**M. Roger Karoutchi.** Voilà !

**M. le président.** Madame la présidente Assassi, je rappelle que ce texte était initialement inscrit dans la semaine du 3 novembre, et que c'est à la suite d'une rencontre que j'ai eue avec le Président de la République et le Premier ministre que nous sommes convenus du calendrier actuel ; ce dernier, s'il présente quelques inconvénients, nous a cependant permis d'entendre le Premier ministre, de remettre le texte en perspective et de réunir en conseil national, voilà quelques jours, les trois associations représentant respectivement les communes, les départements et les régions.

L'article 13 de la loi organique s'impose à nous, d'autant qu'il a été validé par le Conseil constitutionnel. C'est bien sûr une contrainte, mais, en même temps, cela a été une manière de desserrer l'étreinte.

Aussi, je pense que nous pouvons engager la discussion générale, non sans avoir préalablement rappelé que le Gouvernement a tenu sa parole et l'engagement qu'il avait pris à l'égard du président du Sénat.

### Discussion générale

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique.** Merci, monsieur le président, d'avoir rappelé les entretiens que vous avez eus avec le Premier ministre : ils ont permis d'adopter un déroulé qui, sans être satisfaisant, a pris en compte un maximum de demandes.

Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le président de la délégation aux collectivités territoriales, monsieur le rapporteur Jean-Jacques Hyest – permettez-moi d'adresser un salut amical ainsi que mes vœux de prompt rétablissement à M. le rappor-

teur René Vandierendonck –, mesdames, messieurs les rapporteurs pour avis, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est toujours, pour moi-même et pour André Vallini, un privilège de venir dans cet hémicycle afin de défendre un projet de loi concernant les territoires de France.

Les débats que nous avons eus, tant au cours de mes déplacements que devant votre commission des lois, ont démontré notre souhait commun de réussir cette réforme, et le Sénat y aura largement contribué. Bien sûr, nous avons eu des échanges avec le Premier ministre, et tant le Président de la République que le Premier ministre nous ont demandé de trouver un maximum d'accords tout en respectant bien évidemment l'avis de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement s'est beaucoup attaché, dans la conduite de ses travaux, à suivre ceux du Sénat. En effet, c'est grâce aux états généraux du Sénat de septembre 2012 que nous avons créé un Conseil national d'évaluation des normes, installé le 3 juillet dernier. Et c'est à la suite de ces mêmes états généraux que le Gouvernement a soutenu la proposition de loi sur le statut de l'élu, qui sera bientôt – j'allais dire : enfin ! – voté définitivement.

C'est dans le rapport de MM. Raffarin et Krattinger que nous avons puisé cette idée d'une conférence territoriale de l'action publique votée dans la loi précédente, même si elle ne figurait pas dans le rapport sous cette appellation.

Je pense aussi aux initiatives qui ont été effectivement inscrites dans les textes, comme la diminution du nombre de syndicats locaux proposée par M. Mézard, ou celles qui figurent déjà dans la loi, tels la décentralisation du stationnement payant, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux suggérés par la commission du développement durable du Sénat, et la compétence en matière de gestion de l'eau et des inondations, proposition issue du rapport de MM. Anziani et Collombat.

À propos de l'organisation territoriale de la République, l'étape d'aujourd'hui doit nous permettre de redire le sens de l'action publique du XXI<sup>e</sup> siècle.

Depuis les lois de décentralisation de Gaston Defferre, les textes successifs, n'est-ce pas, monsieur Jean-Pierre Sueur, s'ils ont permis des avancées, ont également engendré de nombreuses structures. Les centres de décisions se sont multipliés, l'action publique s'est parfois complexifiée.

Notre débat doit donc nous conduire à adapter ces structures aux attentes légitimes de nos concitoyens, car même si ces attentes résultent d'injonctions contradictoires – moins de dépenses publiques, mais plus de services publics –, elles nous obligent.

Ces structures ne correspondent pas suffisamment aux réalités vécues, elles ne permettent plus de résorber les inégalités ni de porter les services publics nécessaires à nos concitoyens. Nous n'acceptons pas que l'hyper-richesse côtoie l'hyper-pauvreté. Dans trop de territoires, urbains ou ruraux, les élus relaient un sentiment d'abandon.

**M. Bruno Sido.** Absolument !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Mesdames, messieurs les sénateurs, c'est bien là que se trouve l'enjeu : retrouver le sens de l'action publique, rendre l'organisation de la vie quotidienne plus facile, donner à nos concitoyens de meilleures chances de maîtriser leur avenir et celui de leurs enfants, leur donner l'envie de s'impliquer davantage, d'être des citoyens engagés. Plus impliqués, plus concernés, donc plus engagés, ils reprendront le chemin du collectif et de l'attention aux autres. Plus confiants, ils reprendront le chemin des urnes.

Chaque Français doit se sentir bien (*M. Éric Doligé s'exclame.*), vivre mieux et être accompagné là où il habite. Son temps de transport pour aller travailler doit être acceptable. S'il n'a pas de travail, il doit être accompagné dans sa recherche d'emploi comme dans sa formation. Nous devons toujours avoir en tête ceux qui se sentent abandonnés par la promesse républicaine, ceux qui n'en peuvent plus d'attendre que leur pays se redresse pour en retrouver la fierté, ceux qui se perdent dans le repli sur soi, quand ce n'est pas dans le rejet de l'autre.

Nous croyons à la force de notre pays et nous avons confiance en nos élus.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Nous aussi !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Vous avez raison, monsieur le président de la commission des lois.

Pour réussir, nous devons mettre fin à la concurrence. La concurrence n'est pas une valeur, elle est un fait. C'est par la coopération que nous devons y répondre ;...

**M. Roger Karoutchi.** Pas toujours !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ... par la coopération entre nos territoires, parce que la coopération est une valeur.

La concurrence crée la complexité et gaspille la dépense publique par un dumping territorial. Opposons-lui une saine coopération (*M. Roger Karoutchi est dubitatif.*), qui donne à chaque territoire des fonctions à assumer, des responsabilités à porter. La France est un magnifique *patchwork* de territoires différents ; la coopération est le fil qui tient le tout.

Et il est temps d'en finir avec les rivalités inutiles entre territoires et parfois entre élus, rivalités qui font perdre de l'énergie et du temps à tout le monde. Montrons aux Français que les élus savent s'entendre et travailler ensemble, dès lors que l'intérêt général, qui est leur passion, est en jeu.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** Acceptez nos amendements, alors !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Si nous passons de la concurrence à la coopération, alors nous sauverons la parole publique. C'était déjà le sens de la loi précédente : changer d'approche, reconnaître la diversité de nos territoires, adapter l'action publique à cette diversité.

Dans notre pays, il arrive que, à seulement trente kilomètres de distance, les paysages changent, l'architecture se modifie, la cuisine ou l'accent soient différents.

Sans une action publique qui prend en compte cette diversité, nous serons incapables de résorber les inégalités, de mettre fin aux injustices, que ce soit dans les métropoles, les quartiers défavorisés, les villes moyennes, les villages, les territoires ultramarins et à la montagne, aux côtés de chacune et de chacun de nos concitoyens.

Reconnaître les spécificités, ce n'est pas avantager certains territoires par rapport à d'autres. C'est justement leur permettre de se développer au regard des atouts et des besoins qui sont les leurs.

Pour les métropoles et les grandes villes, c'est assumer la responsabilité de la recherche et de la santé comme de l'accueil des étudiants et apprentis. Cela sert bien évidemment les territoires ruraux.

Pour les territoires ruraux, c'est assurer l'indépendance alimentaire de la France et de l'Europe. Cette indépendance est en danger quand disparaît en dix ans une surface agricole

équivalant à la superficie d'un département. C'est aussi porter l'innovation, la créativité et de nouvelles filières économiques.

Chaque territoire a son identité. Il faut la préserver, l'enrichir. Ni la fusion de régions ni celle d'autres collectivités n'y porteront jamais atteinte.

De la diversité réaffirmée à la cohérence, l'organisation territoriale de la République doit refaire société et porter progrès de la démocratie.

C'est d'autant plus nécessaire que la clarification et le renforcement des compétences locales doivent aller de pair avec des contre-pouvoirs forts. Sinon, nous courons le risque de voir s'accroître le fossé entre l'action et l'opinion publique.

Comme le suggère Paul Valéry, « un État est d'autant plus fort qu'il peut conserver en lui ce qui vit et agit contre lui ». Si nous voulons des collectivités fortes, nous devons pouvoir en faire des espaces de débats éclairés, transparents et contradictoires.

La vivacité démocratique de nos territoires ne se décrète pas ; elle n'est pas facile à écrire, de même que la réalité des pouvoirs de l'assemblée délibérante à l'égard de l'exécutif d'une région, ou les limites du pouvoir de l'opposition. Néanmoins, il n'est pas impossible que quelques parlementaires aient des idées fécondes en la matière.

La vivacité démocratique de nos territoires, c'est aussi celle de nos communes. Car nos 36 000 communes sont 36 000 points d'accès à la démocratie, 36 000 repères pour nos concitoyens.

En ces temps complexes, la commune est un échelon essentiel, un échelon d'évidence. C'est pourquoi le projet de loi que je vous présente avec André Vallini a vocation à la préserver, en lui donnant la force du regroupement.

Je ne suis pas la ministre des éditorialistes et des *think tanks* libéraux, de ceux qui proposent, dans tous les tabloïds, de déchirer au plus vite les départements ou de balayer les communes.

**M. Bruno Sido.** Bravo !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Au contraire, avec ce projet de loi, nous permettons aux communes de répondre à leurs difficultés, grâce à l'intercommunalité.

Dans la droite ligne de la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, que vous avez votée hier, notre texte garantit les communes. Il est un formidable outil pour unir sans détruire.

Demain, il n'existera plus de communes fortes sans intercommunalités fortes.

Des communes trop petites ne peuvent assumer toutes les missions aujourd'hui attendues des collectivités territoriales par nos concitoyens.

Nous entendons les élus nous dire que la réforme territoriale peut remettre en cause la proximité. Je pense au contraire, comme bien d'autres, qu'il ne faut pas confondre proximité et morcellement. (*M. Jacques Mézard opine.*) Car du morcellement au recul des services publics, il n'y a qu'un pas. (*M. Jacques Mézard opine de nouveau.*)

Cette question du recul des services publics est essentielle. C'est là que se joue, à mon sens, notre plus grand défi collectif. Car les extrémismes s'immiscent dans les failles de l'action publique.

L'intercommunalité permet de repenser la présence physique de la puissance publique sur nos différents territoires. Ainsi, grâce au projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, ou projet de loi NOTRe, les EPCI pourront définir des obligations de service public. Nos maisons de services publics doivent se bâtir vite. Pour commencer, nous nous sommes fixé un objectif de 1 000 maisons.

Il faut en effet veiller à ne pas tout confier au numérique, même si une transition numérique peut également apporter des solutions. Je dis « une » transition numérique, car c'est une transition choisie, qui refuse de verser dans l'unanimité béat du digital.

Plutôt que de dématérialiser la présence physique des pouvoirs publics sur nos territoires, l'outil numérique doit à l'inverse permettre de la renforcer. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons pris en compte les travaux d'Yves Rome et de son groupe de travail transpartisan.

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous le constatons tous – chacun d'entre nous au sein de son territoire – l'intercommunalité est l'endroit où les gens vivent, où ils habitent, où ils travaillent.

Il est temps de faire en sorte que les limites de notre organisation ne soient plus jamais pour eux une barrière de complexité. Pour ce faire, il faut trouver l'échelle institutionnelle à même de représenter leurs territoires vécus. Il nous faut donc franchir un palier supplémentaire, en installant la coopération intercommunale au niveau approprié.

C'est ce que nous pourrions faire avec l'objectif de 20 000 habitants (*M. Jacques Mézard proteste.*), qui devra sans aucun doute – sans aucun doute, monsieur Mézard, vous qui vous agacez ! (*M. Jacques Mézard fait un signe de dénégation.*) – pouvoir être modulé,...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Pour développer la proximité, 50 000 ce sera encore mieux !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ... en fonction de la densité démographique,...

**M. Bruno Sido.** Très bien !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ... des temps de déplacement,...

**M. Bruno Sido.** Parfait !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ... des frontières naturelles ou nationales.

**M. Didier Guillaume.** Parfait !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Le Gouvernement proposera de préciser, au cours des débats que nous aurons, les aménagements possibles au regard de ces critères. Sachez que je serai, sur cette question, très attentive aux propositions que vous pourrez formuler. J'apporterai début janvier ce qui fera l'objet d'une circulaire pour nos préfets, en application de ce que vous aurez proposé, j'en ai pris l'engagement hier après-midi auprès de M. Michel Mercier (*Ah ! et marques d'ironie sur les travées de l'UMP.*)...

**M. Henri de Raincourt.** Un choucho !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ... en tant que rapporteur.

Le projet de loi que nous vous présentons avec André Vallini redéfinit le rôle des départements. Ils sont recentrés sur les enjeux de solidarités.

Il s'agit des solidarités territoriales, dont l'aide aux projets de territoires, l'ingénierie qui manque aujourd'hui à trop de communautés de communes, qui ne peuvent répondre à diverses manifestations d'intérêt.

Il s'agit également des solidarités envers les personnes, pour lesquelles cette réforme doit être l'occasion de repenser les financements. Je songe en particulier aux allocations individuelles de solidarité, qui font l'objet d'un vrai débat à l'heure actuelle.

Quant aux régions, avec leurs compétences nouvelles, leur force, elles porteront davantage le progrès et l'anticipation. Garantes de l'avenir de nos concitoyens et de nos territoires, elles devront permettre une meilleure répartition de l'activité.

Elles agiront pour les citoyens, ceux qui cherchent un emploi, qui vivent dans un territoire en reconversion, ceux qui cherchent à se former. Chacun doit savoir, quelle que soit sa situation, que sa reconversion et son avenir sont assurés.

Sur les questions d'emplois, de formation et de développement économique des territoires, le Sénat a fait des propositions. Nul doute qu'elles viendront alimenter fénellement nos discussions.

**M. René-Paul Savary.** Nos discussions, oui, mais après ?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** À propos des structures d'accompagnement, le Gouvernement a entendu le message de la commission des lois, et partage l'idée selon laquelle la région, renforcée en matière de développement économique, chef de file des politiques de formation et d'orientation professionnelles, doit s'impliquer davantage dans ce domaine.

Cependant, compte tenu de l'urgence liée à la situation du chômage, il pourrait être dangereux de déstabiliser un système qu'il faut d'abord faire mieux fonctionner. Nous partageons ce constat d'insuffisance. Il faut donc clarifier les domaines de compétences de l'État et des régions et préciser leurs modalités de coordination. Ce n'est pas à M. le président Gérard Larcher que j'apprendrai que cette question est aussi essentielle que difficile à régler.

Les régions, nous les voulons espaces de partage pour l'avenir de nos territoires. Ainsi, nous pourrions promouvoir un nouveau modèle de développement et assurer la transition énergétique.

Ce sont nos régions qui travailleront à l'anticipation économique et l'émergence d'idées nouvelles. Elles interviendront dans trois domaines essentiels, l'économie, le transport et la formation. Elles assureront la responsabilité des aides directes et des entrées au capital des entreprises ; elles conduiront le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, qui doit bien évidemment se conjuguer avec les autres territoires, en particulier les métropoles et les communautés d'agglomération. Par ailleurs, comme rien ne se fait sans cohésion, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire permettra d'être attentif à l'équilibre des territoires et à la solidarité avec les territoires en déprise, dont on ne parle pas suffisamment.

Enfin, chaque jeune aura les moyens de préparer au mieux sa vie future, parce qu'il aura accès à une formation de qualité. C'est le sens du transfert de compétence concernant les collèges, lequel, je le sais, fait ici grandement débat. Chaque conférence territoriale de l'action publique, ou CTAP, doit répondre à la question non seulement des cités scolaires, mais aussi des transports scolaires. En effet, nous n'avons pas créé cette instance pour qu'elle devienne inutile.

Les régions pourront enfin, par des contrats infrarégionaux, accompagner le volet territorial des contrats de plan, la gestion des fonds européens, qu'elles assument aujourd'hui pleinement. J'ai bien entendu les remarques formulées par les maires de certaines grandes villes et je sais aujourd'hui qu'un accord pourra être facilement trouvé.

Grâce à ce partage des responsabilités, mais aussi grâce à cette confrontation des idées et des projets au sein de la conférence territoriale de l'action publique que nous avons créée, nous pouvons maintenant supprimer la clause de compétence générale pour les régions et les départements,...

**M. Roger Karoutchi.** Complètement !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** ... conjuguant ainsi efficacité et clarté avec échanges et confiance.

**M. François Patriat.** Très bien ! Et enfin !

**M. Éric Doligé.** Cela avait déjà été fait !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Changer d'avis quand on change d'avis de façon éclairée, c'est un honneur !

**M. Éric Doligé.** On copie Sarkozy !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je n'oublie pas de rappeler l'une de nos propositions structurantes : l'adaptation du pouvoir réglementaire. Nous avons abordé hier cette question au sujet de l'urbanisme et de la gestion de l'eau ; nous devons l'envisager au sujet d'un autre secteur important, celui du tourisme, qui, j'en ai eu le sentiment hier, ne fait plus partie du développement économique – je le dis avec le sourire.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la nouvelle organisation territoriale de la République porte de grandes ambitions pour notre pays, pour la qualité de vie de nos concitoyens et l'avenir de nos territoires. C'est un devoir pour nous – Gouvernement et élus de la République – de la réussir.

C'est la raison pour laquelle il faudra accorder une attention particulière à la période de transition, et ce dans l'ensemble de nos territoires. La phase de transition, ce n'est pas une phase d'attente ou d'attentisme, bien au contraire ; c'est une phase de construction.

Réussir la réforme, c'est aussi accompagner les agents publics, ces hommes et ces femmes qui font vivre nos services publics.

Les agents publics travaillent pour nous tous, au quotidien. Ils nous soignent, nous éduquent, nous orientent. Nous attendons d'eux l'exemplarité et l'incarnation de nos valeurs républicaines. À nous d'être des employeurs irréprochables, à la hauteur de l'enjeu. Associons-les à nos réformes, nous le leur devons.

La réforme territoriale va emporter pour eux des conséquences importantes, des conséquences pour leur quotidien, qui pourront aller – certes, pour quelques-uns seulement – jusqu'à des mobilités. C'est pourquoi le projet de loi leur apporte des garanties quant à leur situation personnelle : conservation de leur emploi, de leur niveau de rémunération, de leur protection sociale complémentaire.

Au-delà, cette réforme doit aussi permettre de donner un nouveau sens à leurs missions et de conforter leur engagement pour l'intérêt général.

Réussir la réforme, enfin, c'est, au-delà de la question institutionnelle, réfléchir à la question des moyens.

Je sais que cette question nous interroge tous, et c'est bien normal. Je sais qu'elle est source d'inquiétude aussi, dans de nombreux territoires. Mais cela doit se faire dans un cadre où

les solidarités sont renforcées, les charges réelles des collectivités mieux prises en compte et les investissements d'avenir encouragés.

C'est pourquoi, depuis deux ans, la péréquation a été garantie et amplifiée – je fais référence ici à la dotation de solidarité rurale et à la dotation de solidarité urbaine. Et, grâce aux mesures prises dans le cadre du projet de loi de finances, les territoires les plus pauvres contribuent huit fois moins que les plus riches à la baisse des dotations. C'est une œuvre de justice. (*M. Francis Delattre s'exclame.*)

Dans les deux années à venir, une réforme de la dotation globale de fonctionnement nous permettra de conforter ce mouvement en renforçant la transparence et l'équité, en encourageant la mutualisation et en prenant en compte les spécificités des territoires.

Nombreux sont ceux, au sein de cette assemblée, à réfléchir à ces questions. Je pense notamment à MM. Dallier et Guené, qui ont déjà fait part de leurs contributions. (*Marques d'approbation sur plusieurs travées de l'UMP.*)

Enfin, nous soutiendrons les investissements publics locaux d'avenir. Je pense aux espaces publics – compléments indisociables de la construction de logements –, aux équipements publics – rendus indispensables par la démographie croissante de nombreuses communes de France. Plus de crèches, des classes supplémentaires et de meilleurs transports publics.

En conclusion, revenons à notre ambition fondamentale.

Au soir du vote, la question qui devra se poser à vous, à nous, ne sera pas : Qui a fait quelle réforme ? La question qui devra se poser sera : A-t-on amélioré la vie de nos citoyens ?

**M. Francis Delattre.** Ce n'est pas gagné !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** A-t-on renforcé les solidarités ? A-t-on permis à ceux qui n'ont rien d'être accompagnés par la puissance publique ?

**M. Éric Doligé.** Le rêve !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Alors, soyons optimistes : nous pourrions peut-être même faire la dernière réforme d'organisation de nos territoires.

Mon rêve, comme dirait M. Doligé, partagé, je n'en doute pas, par tous les élus de la nation, c'est que l'organisation territoriale ne soit plus un sujet de débat tous les cinq ans. (*Exclamations et sourires sur plusieurs travées de l'UMP.*)

**M. Bruno Sido.** Sur ce point, nous sommes d'accord !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Car cela ralentit l'action publique.

Elle ne sera pas un sujet de débat tous les cinq ans si elle est adaptée à la réalité de nos territoires et à la vie des gens.

Elle ne sera plus un sujet de débat car nos structures et notre droit auront conjugué souplesse et confiance.

Avec la société du contrat, nous installons celle de la confiance entre l'État et les collectivités, entre les tenants de l'exécutif et les élus territoriaux, entre les élus eux-mêmes.

**M. Éric Doligé.** Et avec les électeurs !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Si nous pouvions, avec cette loi, avoir permis à tel citoyen de réaliser son projet, à un deuxième de retrouver un emploi, à un troisième de sortir de la précarité, à un quatrième d'accéder à la culture et à la créativité, à un jeune, enfin, de connaître l'émancipation et que plus aucun de nos territoires ne soit abandonné, alors oui, nous pourrions être fiers de nous, de notre travail, de

votre travail, de ce que nous avons fait pour la République et pour la France. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mme Marie-Christine Blandin et M. Bruno Sido applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme Françoise Gatel applaudit également.*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** C'était formidable, madame la ministre, les sujets qui fâchent ont été évités et l'on pourrait ainsi croire que tout va bien. (*Mme Catherine Procaccia applaudit. – Sourires sur les travées de l'UMP.*)

Nous commençons donc à débattre en séance publique du projet de loi portant « nouvelle organisation territoriale de la République ». Pour ma part, j'ai le souvenir d'avoir pris part à l'examen de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dont l'intitulé est plus modeste.

En cet instant, permettez-moi d'avoir une pensée pour le corapporteur de ce projet de loi, René Vandierendonck, empêché provisoirement d'être présent parmi nous pour raison de santé, qui s'est fortement investi dans cette réforme...

**M. Éric Doligé.** Bravo !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... et avec qui j'ai pu travailler en confiance,...

**M. Bruno Sido.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... et ce avec une vision commune de la décentralisation – c'est important ! –, comme vous pouvez le constater à la lecture de notre rapport.

Une telle approche est sans doute possible au Sénat, et uniquement au Sénat. Je ne citerai qu'un autre exemple, une référence pour nous : le rapport Raffarin-Krattinger, qui a conforté nos réflexions.

Avant de vous faire part des propositions de la commission des lois, adoptées presque toutes unanimement, qu'il me soit permis d'évoquer le contexte de cette réforme voulue par le Gouvernement, les principes qui ont semblé la guider, tant elle nous a paru improvisée, parfois (*M. Bruno Sido sourit.*), et les réflexions qu'elle a suscitées en nous.

Nous sommes le 18 juin...

**M. Henri de Raincourt.** L'appel !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... 2014, le Gouvernement dépose deux projets de loi (*Mme Catherine Procaccia s'exclame.*), l'un sur la délimitation des régions et un autre, celui qui nous occupe aujourd'hui.

Nous avons tous déploré que ces deux textes ne fassent pas l'objet d'une discussion commune. En effet, il demeure bizarre pour tout esprit à peu près bien constitué qu'on examine la forme avant le fond,...

**M. Bruno Sido.** Bien sûr !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... en décrétant la nécessité de grandes régions de taille « européenne » – nous avons vu qu'il n'en allait pas ainsi – sans même évoquer leurs compétences.

Nous savions bien que l'on serait en plein paradoxe, puisque confier aux régions des compétences stratégiques se marie difficilement avec l'intuition de faire remonter des compétences de proximité.

Et c'est pourtant le contenu de ce projet de loi, qui, poursuivant la chasse au mythe du millefeuille territorial, nous ressort la thèse des rapports Attali, Balladur et de quelques autres esprits supérieurs...

**M. Bruno Retailleau.** Très bien !

**M. François Marc.** Balladur, un esprit supérieur ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Oui, mais il y en a d'autres ! À droite comme à gauche ! Et ce sont eux qui nous disent toujours comment faire !

La thèse de ces esprits supérieurs, donc, c'est de faire disparaître à terme les départements,...

**M. Bruno Sido.** Oh !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... au profit des régions et des intercommunalités, tout en dévitalisant les communes, dont le seul tort, avec le département, est d'être une institution qui est enracinée profondément dans notre République.

**M. Bruno Sido.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Au nom de l'efficacité – mais non pas de la démocratie locale –, de prétendues économies possibles – on a entendu des chiffres mirifiques, on a parlé de dizaines de milliards d'euros –, le texte d'origine avait pour but avoué de faire « s'évaporer » le département, en lui retirant toutes ses compétences, à l'exception de ses attributions en matière sociale, pour les confier aux régions.

À l'autre bout de la chaîne, on veut imposer de grandes intercommunalités, de 20 000 habitants au minimum,...

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Personne n'a dit cela !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... qui auraient pour ultime mission de remplacer le département dans ses fonctions sociales – dans ce cas, il faut retenir un seuil bien supérieur – et de faire des communes des coquilles quasiment vides, chargées de l'état civil, peut-être de la police municipale, des cimetières et sans doute de la gestion des écoles.

**M. Henri de Raincourt.** Et des crottes de chien !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Belle ambition de simplification, vous l'avouerez, que je caricature à peine et qui transparaît clairement dans l'étude d'impact, dont on ne peut pas dire qu'elle nous apporte quelques arguments pertinents en matière tant de coûts que de rationalité.

On semble oublier ce qui a été au cœur de notre réflexion, à savoir le principe de subsidiarité. Ce que l'on défend avec raison à Bruxelles ne serait-il pas encore plus vrai à l'échelon de notre pays ?

Je pourrais citer quelques exemples, mais je me contenterai d'un seul parmi d'autres.

Le projet de loi transfère la compétence des transports scolaires à la région, qui désormais devra organiser le transport des élèves vers le plus petit des regroupements pédagogiques intercommunaux, à trois cents kilomètres de distance peut-être.

**Mme Jacqueline Gourault.** Il ne faut tout de même pas exagérer !

**M. Bruno Sido.** Sept heures de route !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Le paradoxe, c'est qu'en région d'Île-de-France le Syndicat des transports d'Île-de-France, le STIF,...

**M. Francis Delattre.** Parlons-en !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... qui a le monopole du transport interurbain et scolaire, s'est empressé de déléguer cette compétence aux départements de grande couronne, échelon de proximité pertinent.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** CQFD !

**Mme Nicole Bricq.** Par convention !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Le pragmatisme est toujours plus pertinent que la théorie, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres.

Vous avez sans doute noté, par ailleurs, que le projet de loi n'est en aucune sorte porteur d'une nouvelle étape de la décentralisation, comme l'a été la loi du 2 mars 1982, loi cadre fondatrice qui a été déclinée ensuite dans de nombreux textes, dont celui du 7 janvier 1983 sur les compétences ou celui du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales, dite « loi Raffarin ». Cette réforme est déséquilibrée en ce qu'elle n'apporte aucune indication sur la réforme de l'état territorial. Je vous renvoie à notre rapport sur ce sujet.

Au cours des débats, M. le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État pourrait utilement nous éclairer sur les intentions du Gouvernement dans ce domaine.

Pour ce qui nous concerne, nous vous proposerons des avancées en matière de décentralisation – j'y reviendrai. À cet égard, nous aurions préféré que le Gouvernement prenne aussi des initiatives en cette matière.

**M. Roger Karoutchi.** Eh oui !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Eh oui ! Parfois, on entend certains dire qu'ils seraient prêts à accepter des avancées, mais que les services ne le veulent pas !

**M. Roger Karoutchi.** C'est la faute des services ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Et que fait un bon ministre ? Suit-il ses services ou leur dit-il : « Maintenant, cela suffit ! » ?

**M. Bruno Sido.** Il suit ses services...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Et voilà ! Mais, il faut être juste, ce n'est pas nouveau. Depuis le 18 juin 2014, que de paroles ont été prononcées et il semble que le Gouvernement ait totalement changé de logiciel et qu'après beaucoup de déclarations contradictoires, personne ne veuille plus évoquer la disparition programmée des départements et des communes.

**M. Bruno Sido.** C'est impossible !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Est-ce sincère ? Nous le verrons bien.

**M. Bruno Sido.** Oui, on verra !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** D'où notre perplexité, le projet de loi ne correspond plus du tout à la déclaration du Premier ministre devant le Sénat en octobre dernier.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** On ne le regrette pas !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Dont acte, d'autant que les grandes associations d'élus ont reçu quelques assurances, et il faut saluer ici les conclusions de la conférence des collectivités territoriales, réunie le 9 décembre dernier sur l'initiative du président Larcher,...

**M. Roger Karoutchi.** Très bien !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... qui rassemblait l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et l'Association des régions de France.

**M. Bruno Sido.** Très bonne réunion !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Elles sont convenues de porter d'une voix commune les attentes des collectivités locales. C'est nouveau et, dans ce domaine, le dialogue est indispensable...

**M. Bruno Sido.** Et apprécié !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... et apprécié, en effet.

**M. Éric Doligé.** Espérons que cette voix sera entendue !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Outre la situation financière des collectivités locales et la question des normes, la conférence a insisté sur la nécessité de voir le projet de loi enrichi par de nouvelles décentralisations et de clarifier les compétences des collectivités locales entre elles – et les ressources y affèrent – mais aussi de clarifier la manière dont l'État assure à l'avenir ses propres compétences.

Si le législateur n'a pas à être le greffier des desiderata des associations d'élus innombrables...

**M. Bruno Sido.** Exact !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... – et chacun alors avance ses pions, pour savoir qui sera le plus fort, le plus gros, ...

**M. Bruno Sido.** Le plus beau !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... au détriment des autres, dans des rivalités de pouvoirs assez futiles (*Sourires sur plusieurs travées de l'UMP.*)...

**M. Bruno Sido.** Ah !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... alors qu'il s'agit seulement de défendre l'intérêt général –, cette conférence marque une étape importante dans la perspective d'un dialogue constructif, privilégiant d'ailleurs la concertation sur les rivalités de pouvoirs, le contrat sur l'affrontement. L'État pourrait s'en inspirer dans ses relations avec les collectivités locales.

Face à un projet désarticulé, que faire ? Nous vous proposons de le reconstruire sur des bases plus solides et pérennes, prolongeant la clarification des responsabilités et des compétences par l'approfondissement de la décentralisation.

Cela passe par le maintien des compétences des départements...

**M. Henri de Raincourt.** Bravo !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... dans un souci de proximité et d'efficacité, et nous conduit à conforter les compétences stratégiques des régions et à leur attribuer une compétence en matière d'emploi, à renforcer les intercommunalités en tenant compte de la spécificité des territoires et à renforcer la responsabilité financière des collectivités locales – ce que vous proposez.

Bien entendu, nous aurons à délibérer de nouveau des divers aspects de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », car, comme nous l'avions dit, il reste encore un petit chemin à parcourir, et même peut-être un long chemin, pour régler certains problèmes posés par cette loi. Mais, à ce stade, la commission des lois a voulu vous présenter un texte clair, cohérent, qui ne soit pas, comme souvent, un catalogue de diverses dispositions concernant les collectivités locales, et quelques autres sujets annexes que nous aurons tout loisir d'examiner au mois de janvier.

Sans pouvoir entrer dans le détail du projet profondément remanié que la commission des lois vous propose – et il faut bien sûr y associer les rapporteurs pour avis, Mme Valérie Létard pour la commission des affaires économiques,...

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Et son remarquable rapport.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... M. René-Paul Savary pour la commission des affaires sociales (*Très bien ! sur les travées de l'UMP.*), Mme Catherine Morin-Desailly pour la commission de la culture (*Approbations sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*), M. Rémi Pointereau pour la commission du développement durable (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.*) dont le président, M. Maurey, s'exprimera également pour être plus sûr que le point de vue de la commission soit bien entendu, ainsi que M. Charles Guené pour la commission des finances (*Ah ! sur plusieurs travées de l'UMP.*), largement convergents –, l'objectif principal a été, pour nous, de clarifier les compétences, sauf celles pour lesquelles cela n'a guère de sens, tels le tourisme, la culture et le sport.

La suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements prend alors tout son sens, car l'efficacité de l'action publique territoriale est largement conditionnée par une meilleure clarification des compétences. (*M. Pierre-Yves Collombat s'exclame.*)

À cet effet, nous souhaitons que soit affirmée la compétence de la région en matière de développement économique et nous sommes d'accord sur ce point avec le projet de loi, sans ignorer les compétences des communes, intercommunalités et métropoles sur le plan opérationnel, et d'aménagement du territoire.

Toutefois, le rôle moteur de la région dans ce domaine doit être accompagné d'une véritable association des autres collectivités dans la démarche de planification pour la mise en œuvre des schémas – d'ailleurs, madame la ministre, on réunit beaucoup de schémas, mais les réunir dans un seul schéma serait peut-être suffisant – pour assurer la cohérence de l'action économique et de l'aménagement du territoire.

Mais, et c'est le plus important à nos yeux, dans la perspective d'une avancée en matière de décentralisation, il nous a semblé paradoxal de renforcer la région en matière de développement économique et d'aménagement du territoire et de lui avoir confié la totalité de la compétence en matière de formation professionnelle et qu'elle soit totalement absente dans le domaine de l'emploi.

**M. Éric Doligé.** Eh oui !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Avec notre collègue Savary, que je salue pour son travail (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.*), et dans les limites permises par la procédure législative, nous vous proposons de confier aux régions un rôle important de coordination dans ce domaine – c'est l'article 3 *bis* du texte de la commission des lois.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** C'est essentiel !

**Mme Cécile Cukierman.** Mais ce n'est pas cela qui donnera de l'emploi !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Comme nous risquons de nous ennuyer pendant les fêtes si nous ne travaillons pas, nous pourrions peut-être approfondir d'autres sujets de décentralisation et présenter, monsieur le président, quelques propositions supplémentaires, puisque les commissions peuvent se réunir pendant la suspension des travaux en séance plénière.

Pour les départements, si nous convenons que les transports interurbains doivent relever de la compétence de la région, nous affirmons leur rôle de proximité, en réaffirmant leur rôle en tant que vecteur de la solidarité territoriale et de la cohésion sociale. Reconnaisant l'expertise et la bonne organisation de cette collectivité en matière de collèges, de routes et de ports, pourquoi, en effet, envisager de la dépecer et de lui retirer ce qui fait sa solidité et son équilibre ?

**M. Bruno Sido.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Quant aux intercommunalités, notons tout d'abord que vient à peine d'être mise en œuvre la loi de 2010, si critiquée à l'époque par ceux qui voudraient nous imposer aujourd'hui un nouveau chambardement (*M. Michel Mercier s'exclame.*), mais c'est normal, cela fait partie du jeu.

**M. Éric Doligé.** Ce n'est pas un jeu !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Désormais et conformément au souhait du législateur – je parle de la loi de 2010 et non des lois ultérieures –, toutes les communes appartiennent à une intercommunalité.

**Mme Jacqueline Gourault.** Pas encore !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Faut-il de nouveau tout bouleverser, avec un seuil qui n'a aucune justification réelle, ...

**M. Bruno Sido.** Aucune !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** ... et qui est peu adapté à la diversité des territoires. Nous pourrions en débattre à l'infini. Les uns parlent de 20 000, les autres de 10 000, d'autres encore de 15 000. On recommence, mais cela ne sert à rien.

Ce que nous proposons, c'est de reporter d'un an la clause de dite de « revoyure » – le terme n'est pas très beau, mais cela s'appelle ainsi – inscrite dans la loi en tenant compte des limites urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale, ou SCOT. Cela peut donc, dans certains cas, amener à plus de 20 000, dans d'autres à moins de 20 000. Tout dépend des territoires.

**M. Roger Karoutchi.** Ben oui !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Nous sommes donc favorables à une rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre, sans multiplier les mariages forcés, comme on veut le faire en Île-de-France.

**M. Roger Karoutchi.** Très bien !

**M. Bruno Sido.** Et pas seulement en Île-de-France.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** En cassant même des intercommunalités qui viennent d'être créées !

Après un long débat et après avoir adopté tout de même 166 amendements – nous avons donc retenu de nombreux amendements de nos collègues –, le texte élaboré par la commission des lois a été construit autour de deux orientations, conformes à la constante persévérance du Sénat dans ce domaine.

Il vise, d'une part, à préserver au sein de notre organisation territoriale les compétences de proximité du département, que le projet de loi voulait transférer aux autres niveaux de collectivités dans l'intention affichée d'une disparition des conseils généraux – maintenant départementaux – à l'horizon 2020.

Il vise, d'autre part, dans l'objectif de clarification et de cohérence des compétences dévolues à chaque niveau de collectivité, à renouer avec l'ambition décentralisatrice dont ce texte était initialement dépourvu.

En tant qu'assemblée législative assurant la représentation des collectivités territoriales de la République, nous souhaitons être entendus, non pas par peur de changement ou par conservatisme, ...

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Oh non !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** ... mais parce que nous croyons à la République décentralisée.

Encore faudra-t-il, mais nous ne pouvons en traiter à ce stade, – vous avez évoqué ces sujets, madame la ministre – réformer profondément non seulement la dotation globale de fonctionnement, la DGF, mais l'ensemble des finances locales, qui sont devenues un maquis impénétrable.

**M. Bruno Sido.** Personne n'y comprend plus rien !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** De toute façon, le poids des dépenses sociales est tel que les départements ne peuvent plus tenir, et ce n'est pas en leur retirant des compétences que l'on arrangera leur situation.

**Un sénateur du groupe UMP.** Très bien !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** La baisse des dotations ne peut être la seule réponse de l'État à l'inquiétude croissante et légitime des élus locaux.

Comme l'écrivait une des personnalités entendue par la commission, nous devons tracer une route sans sous-estimer les obstacles juridiques et financiers. Rappelant que la réforme de 1982 a mis trente ans à être pleinement appliquée et que celle de 2004 s'achève à peine, notre ancien collègue Yves Krattinger exprimait la crainte suivante : « Vouloir aller trop vite, c'est prendre le risque de bloquer la machine et de perturber l'activité des collectivités locales ». Cette réflexion mérite d'être méditée. Avant de tout casser, peut-être faut-il progresser dans la sagesse habituelle du Sénat ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC. – M. Alain Bertrand applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis.

**Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur de la commission des lois, cher Jean-Jacques Hyst à qui j'associe M. René Vandierendonck qui, malheureusement souffrant, ne peut être avec nous – et j'aurai moi aussi une pensée pour lui et eu égard à l'énorme le travail d'auditions qui a été réalisé par la commission des lois et ses rapporteurs et qui nous a beaucoup éclairés –, madame, messieurs les rapporteurs des autres commissions, mes chers collègues, je viens vous présenter l'analyse et les propositions de la commission des affaires économiques, qui a décidé de centrer son approche sur deux volets de ce projet de loi : l'économie et le tourisme.

En tant que rapporteur pour avis, j'ai été frappée par la diversité des points de vue qui se sont exprimés au cours des auditions. Cela m'a convaincue que l'amélioration de l'efficacité des interventions économiques ne pourra être réellement mise en œuvre que si les projets et schémas régionaux sont rassembleurs, c'est-à-dire élaborés conjointement et programmés dans le détail. Seule cette co-élaboration permettra de préserver la motivation des élus mais aussi le réalisme territorial, qui sont les deux moteurs du succès des interventions économiques des collectivités.

Tel est le message simple qui ordonne les propositions de la commission des affaires économiques : la réforme ne doit pas être guidée par un esprit de système, mais par l'analyse

concrète des transformations économiques et des risques pour la cohésion sociale qui planent tout particulièrement sur certains territoires. J'ajoute que la situation actuelle ne nous donne guère le droit à l'erreur.

Pour mémoire, je rappellerai que les interventions économiques des collectivités territoriales avoisinent 6,5 milliards d'euros, soit le septième de celles de l'État, et 0,3 % du PIB. Les régions y consacrent 2,1 milliards d'euros, les établissements publics de coopération intercommunale 1,7 milliard d'euros, les départements 1,6 milliard d'euros et les communes 983 millions d'euros. Cela représente une part limitée du budget des collectivités : 8,3 % pour les régions, 1,6 % pour les départements, 1,7 % pour les intercommunalités et 1,5 % pour les communes. Sur la période récente, les dépenses d'intervention économique des collectivités ont progressé de près de 1 % par an en moyenne, celles des départements ont décliné tandis que les interventions des régions ainsi que des communes et groupements à fiscalité propre ont augmenté.

Sur le plan institutionnel, le cadre juridique des interventions économiques des collectivités a été redessiné par deux lois de décentralisation récentes. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a institué le rôle de « chef de file » de la région, ce qui impose la nécessité d'obtenir l'accord de la région pour une collectivité infrarégionale qui souhaite créer un dispositif propre.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, quant à elle, a supprimé la distinction entre aides directes et aides indirectes pour adapter le droit français aux exigences de l'Union européenne. En pratique, cette disparition des aides indirectes libres s'est traduite par une augmentation du nombre d'aides à l'immobilier que les collectivités peuvent octroyer sans accord de la région.

Nous connaissons tous sur nos territoires le résultat actuel de ce « maquis » institutionnel. À l'heure où les contraintes budgétaires se font toujours plus pressantes, il est grand temps de rendre l'intervention des collectivités la plus efficace possible. C'est ce souci d'efficacité qui a guidé la réflexion de la commission des affaires économiques, et je la résumerai en trois idées-forces.

Première idée-force : nous devons consacrer le rôle de chef de file des régions en matière de développement économique dans une logique de cohérence et de simplification, afin d'éviter les doublons. Ce rôle de coordination doit être spécifié, car le développement économique est une politique publique, qui fait intervenir de très nombreuses dimensions.

Les régions sont, par exemple, la bonne échelle pour organiser les plateformes de projection des PME et des entreprises de taille intermédiaire à l'export, ou encore pour coordonner les stratégies d'attractivité, l'organisation des grandes filières industrielles régionales. Dans le contexte mondialisé que nous connaissons, ces actions doivent impérativement être coordonnées pour optimiser la visibilité de nos territoires.

Deuxième idée-force : nous devons permettre la prise en compte des spécificités des territoires par une association forte de ceux-ci à l'élaboration des schémas régionaux et à leur mise en œuvre. Il s'agit donc d'encourager le dynamisme des collectivités, au moment où notre pays en a le plus fortement besoin. Au-delà des « cœurs de métier » des régions, le soutien du développement économique passe par de nombreux vecteurs sur lesquels les régions n'ont ni monopole ni véritable capacité de maîtrise d'ouvrage.

Je veux parler ici de l'animation de proximité de l'économie locale telle que réseaux d'affaires, interfaces territoriales entre université et monde économique, de l'aménagement économique du territoire – immobilier, foncier, dépollution des sols, réseaux, etc. – et des services supports nécessaires pour attirer des entreprises – logement, offre culturelle et sportive, crèches.

Le nouveau périmètre des régions risque encore de faire perdre en proximité, en imposant une distance plus grande entre le niveau régional et certaines communes ou intercommunalités. On voit bien dans ces conditions que, si le schéma de développement économique doit être réfléchi au niveau régional, il doit aussi être coconstruit et coproduit avec les autres acteurs du territoire, en particulier le niveau des intercommunalités et des métropoles qui sont compétentes en ce domaine.

Troisième idée-force : nous devons introduire dans la loi la souplesse nécessaire à l'élaboration de schémas qui soient vraiment du « cousu main ».

En bref, nous sommes favorables à des métropoles dynamiques qui soient les locomotives d'un développement régional équilibré. Pour ce faire, il nous faut clarifier les registres d'intervention entre le bloc communal et le niveau régional tout en respectant le principe de libre administration des collectivités locales et l'absence de tutelle de l'une sur l'autre.

Ces idées-forces m'amènent à vous préciser les principaux amendements qui découlent de cette analyse.

Pour surmonter tout risque d'incertitude juridique tout en nous conformant à la logique économique et sociale, nous proposons une solution simple et réaliste à l'article 2 du projet de loi : l'élaboration conjointe des schémas de développement économique. C'est en travaillant tous ensemble que les régions et leurs territoires infrarégionaux pourront construire des politiques qui allient à la fois l'aide au tissu économique existant et la préparation des activités du futur. C'est pourquoi les orientations du schéma doivent être mises en débat au sein des conférences territoriales de l'action publique pour un avis global.

Je vous proposerai également d'articuler ce mécanisme avec le recours à la contractualisation prévu dans le droit existant depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM ». À travers la signature de conventions territoriales d'exercice concerté, il s'agit de clarifier la mise en œuvre des orientations du schéma et de définir l'implication des collectivités dans une territorialisation fine.

L'objectif, vous le comprenez, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, n'est pas d'opposer un niveau à un autre, ni même d'ajouter une certaine lourdeur dans les processus d'élaboration de ces schémas. Bien au contraire, il s'agit de mobiliser toutes les énergies autour d'un projet commun, cohérent et efficace. Une vraie vision stratégique régionale, de grandes filières qui définiront un consensus partagé, mais qui ne peut trouver son sens que si, contractuellement, les territoires peuvent, face à une région bien sûr « pilote » dans ce grand avion, définir avec précision la traduction de ce schéma régional dans chacun des territoires intercommunaux. Ainsi, le levier sera le plus efficace possible et les stratégies pourront être finement adaptées à la connaissance des territoires sur cette réalité, car vous le savez, nombre d'intercommunalités, aujourd'hui, sont porteuses de ces stratégies et effectuent déjà ce travail conjointement avec les régions.

Je vous rappelle par ailleurs que le débat qui a eu lieu en commission des lois, animé par M. Hyst, a aussi permis de rappeler combien ces conventions pourraient être utiles pour régler la question des métropoles,...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Oui !

**Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis.** ... car aujourd'hui ces dernières revendiquent évidemment pleinement leur compétence en matière économique et connaissent bien des difficultés dans l'élaboration de ces schémas pour lesquels nous ne souhaitons pas qu'il y ait « deux poids deux mesures », un schéma qui s'appliquerait à tout le territoire, sauf aux métropoles. Ce n'est pas envisageable, sinon on crée une rupture d'égalité.

Il faut englober les métropoles dans ce schéma, mais dans le même temps, comprenons qu'une métropole à qui nous venons de donner la capacité à devenir un vrai levier, une vraie locomotive économique, doit reposer sur une véritable stratégie, comme pour tous les grands EPCI qui, aujourd'hui, sont des relais de développement économique, de croissance économique par leur action forte en lien avec le tissu économique.

Ce seront autant d'effets démultiplicateurs pour une région qui sera toujours pilote, qui ne sera pas dépossédée, mais qui, au travers d'une organisation réfléchie, portée régionalement, se verra véritablement mise en œuvre avec l'intervention et le soutien de tous.

Dans ces conditions, les métropoles pourront entrer dans un schéma régional, car elles pourront aussi contractualiser. Au travers de cette proposition, nous pouvons régler cet aspect sans mettre en péril l'équilibre de la loi MAPTAM.

Voilà les deux principales modifications que je souhaitais soumettre au Sénat. Je me réjouis que le texte adopté par la commission des lois ait pris en compte ou satisfait partiellement onze des seize amendements que la commission des affaires économiques avait approuvés. Cependant, je suis convaincue qu'il faut encore améliorer le texte pour favoriser la « montée en gamme » des schémas de développement économique par cette fameuse coconstruction et cette contractualisation.

C'est d'ailleurs cette même idée qui a sous-tendu les amendements présentés par la commission des affaires économiques sur la compétence tourisme – je ne m'étendrai pas sur cette question, puisqu'il s'agit de la même logique.

Sous réserve de ces observations et de l'adoption des amendements qui en résultent, la commission des affaires économiques a approuvé l'adoption des volets intervention économique et tourisme du présent projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

**Mme Françoise Férat.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les rapporteurs pour avis, mes chers collègues, je tiens à mon tour et en premier lieu à remercier la commission des lois et tout particulièrement ses rapporteurs de leur écoute. Nous avons fait un travail tout à fait intéressant. Il appartenait à la commission des affaires sociales de présenter le volet de l'action sociale des départements. Sur ces points, nos propositions ont été acceptées par la commission des lois.

Nous avons également essayé de bâtir les premières étapes d'une régionalisation de la politique de l'emploi, qui, serait, nous semble-t-il, une avancée majeure au sein du dispositif.

Rappelons le contexte qui a prévalu à nos travaux.

Les départements se trouvaient dans une spirale très particulière lorsque ce projet de loi a été élaboré. Depuis, les esprits ont évolué, et la mobilisation des élus locaux a sûrement porté. Bref, les départements sont préservés ; les choses sont claires maintenant. Mais à quel prix, madame la ministre ?

**M. Bruno Sido.** Tout ça pour ça !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** À ce propos, je voudrais vous faire part des difficultés rencontrées par le personnel départemental, qui a été particulièrement affecté...

**M. Bruno Sido.** Exact ! (*M. Didier Guillaume s'exclame.*)

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** ... par ce manque de reconnaissance manifeste.

**MM. Roger Karoutchi et Bruno Sido.** Oui !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Cela mérite d'être souligné de nouveau, me semble-t-il. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme Françoise Férat applaudit également.*)

La notoriété des conseils généraux, collectivités reconnues de proximité et de solidarité, a été sérieusement mise à mal !

**M. Jean-Louis Carrère.** Les prochaines élections municipales sont dans six ans !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** C'est en tenant compte de ce contexte nouveau que nous avons examiné les articles 23 et 24 du projet de loi.

**M. Bruno Sido.** Bien sûr !

**M. Roger Karoutchi.** En effet !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** L'article 23 prévoit la possibilité d'organiser, dans le cadre d'une convention, le transfert ou la délégation, du département vers la métropole, de sept groupes de compétences dont six ont trait à l'action sociale – nous étions particulièrement concernés. Dans sa version initiale, le texte disposait que, dans l'hypothèse où aucune convention n'aurait été conclue sur au moins trois des sept groupes de compétences au 1<sup>er</sup> janvier 2017, leur totalité serait transférée, de droit, aux métropoles.

Là aussi, madame la ministre, où est la cohérence ?

**MM. Bruno Sido et Éric Doligé.** Bien sûr !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Si vous ne trouvez pas d'entente pour trois compétences, comment imaginer qu'en imposant sept va régler les divergences ?

**M. Bruno Sido.** Exact !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Aussi, la commission des affaires sociales a estimé que seul le conventionnement volontaire devait s'appliquer. La délégation ou le transfert doivent alors traduire l'existence d'un projet de territoire construit et pensé de façon conjointe par le département et la métropole. Ils doivent en outre être circonscrits à un nombre limité de compétences clairement définies, afin de ne pas créer de distorsions avec le reste du territoire et pour préserver la capacité d'organisation de l'action sociale du département sur l'ensemble de son territoire. C'est le sens des amendements que nous avons portés et sur lesquels nous avons été rejoints par la commission des lois.

À l'article 24, qui supprime la clause de compétence générale des départements, nous avons réaffirmé les deux piliers sur lesquels doit reposer l'action de ces derniers : la solidarité entre les hommes et la solidarité entre les territoires.

**M. Roger Karoutchi.** Très bien !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Là encore, la commission des lois a partagé notre position.

Enfin, la commission des affaires sociales a tenu à proposer une solution particulière à la question récurrente de l'accueil et de l'accompagnement des mineurs isolés étrangers,...

**M. Bruno Sido.** Parfait !

**M. Éric Doligé.** Bravo !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** ... par la mise en place d'un prélèvement sur les recettes de l'État dont l'objet est de compenser une partie des dépenses à la charge des départements. Il s'agit d'assurer une juste répartition des responsabilités de l'État au titre de l'immigration et des départements au titre de l'aide sociale à l'enfance.

**M. Éric Doligé.** Le Gouvernement est d'accord !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Nous espérons être suivis dans cette proposition.

**M. Bruno Sido.** Être entendus !

**M. Éric Doligé.** Bien sûr !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** À ce stade de mon intervention, je ne peux, madame la ministre, que vous faire part de ma frustration. (*Sourires compatissants sur les travées de l'UMP.*)

**M. Éric Doligé.** Allons bon !

**M. Roger Karoutchi.** Pas ça ! (*Sourires sur les mêmes travées.*)

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Eh oui !

Le texte que nous examinons constitue le véhicule législatif idéal pour engager des réformes structurelles concernant en particulier l'accueil des jeunes enfants, la politique du logement, les politiques d'insertion ainsi que l'accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées.

Rien de tel n'est proposé dans ce projet de loi. Or les marges de manœuvre dont dispose le Parlement pour enrichir le texte sont très limitées. En effet, les règles de recevabilité financière des amendements empêchent,...

**M. Bruno Sido.** Elles sont draconiennes !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** ... à enveloppe de financement constante, tout transfert de compétences d'une personne publique à l'autre.

Nous souhaitons tous rendre plus lisible l'action publique sur nos territoires, mais passer d'une logique de partage, voire d'enchevêtrement parfois, à une répartition claire des compétences nous fait prendre le risque de contrevvenir à la Constitution. C'est tout de même inouï !

Pourtant, plusieurs mesures simples seraient à la fois gage d'une efficacité accrue, d'une utilisation plus efficiente des deniers publics et d'une meilleure lisibilité des politiques menées pour nos concitoyens.

La balle est dans le camp du Gouvernement. C'est pour cette raison, madame la ministre, que je vous ai fait parvenir la semaine dernière un courrier – j'ai adressé le double à M. le secrétaire d'État – présentant trois mesures structurelles qui peuvent paraître tout à fait intéressantes.

La première porte sur le financement conjoint par l'assurance maladie et par les conseils généraux des centres d'action médico-sociale précoce, les CAMSP.

La deuxième tend à entamer un rapprochement entre les maisons d'accueil spécialisées, les MAS, et les foyers d'accueil médicalisés à double tarification.

La troisième vise à confier les maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer, les MAIA, à la compétence départementale, puisqu'elles constituent un niveau supérieur des centres locaux d'information et de coordination, les CLIC. Ainsi, ces dispositifs seraient placés sous la responsabilité de la même collectivité.

Si ces propositions vous intéressent, ce dont je ne doute pas,...

**M. Bruno Sido.** C'est certain !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** ... merci d'y répondre !

J'en viens à la régionalisation de la compétence « emploi », que la commission des affaires sociales, relayée par la commission des lois, a introduite dans le présent texte.

Vous le savez, cette question était totalement absente du projet de loi initial, alors qu'elle suscite nombre d'attentes de la part d'un grand nombre d'élus locaux et de sénateurs, indépendamment, du reste, de leur orientation politique.

En effet, dès lors que les conseils régionaux sont compétents en matière de développement économique, d'orientation, de formation professionnelle et d'apprentissage, pourquoi ne pas pousser la logique à son terme en leur confiant la compétence « emploi » ? Pourquoi ne pas faire confiance aux régions, qui sont l'échelon pertinent pour piloter la politique de l'emploi au sein des territoires ? Non seulement elles sont proches des bassins d'emploi mais elles disposent d'une vision stratégique irremplaçable.

C'est bien cette vision stratégique que l'on a invoquée devant nous pour justifier le concept de grande région – pour me convaincre par exemple que Reims, située à trois quarts d'heure de Paris, devait être placée sous l'influence métropolitaine de Strasbourg.

**M. Roger Karoutchi.** C'est normal ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

**M. Bruno Sido.** Et c'est comme ça ! (*Mêmes mouvements.*)

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Si les régions n'ont pas la compétence « emploi », à quoi sert tout ce grand chambardement ? (*Exclamations sur plusieurs travées de l'UMP.*)

**M. Bruno Sido.** Bref, tout ça pour ça...

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Au reste, c'est dans cet esprit que l'Association des régions de France, l'ARF, a proposé d'ériger à titre expérimental les régions en « autorités organisatrices d'accompagnement vers l'emploi », ce qui implique notamment un transfert de crédits et d'agents de l'État.

L'amendement que j'ai présenté à ce sujet ne tend pas à aller aussi loin : il vise simplement à poser les jalons de la décentralisation de la compétence « emploi » vers les régions. Compte tenu des règles de recevabilité financière fixées à l'article 40 de la Constitution, seul le Gouvernement pourrait se montrer plus ambitieux.

Avant de vous présenter les apports du texte de la commission, je tiens à dissiper, à titre préventif, tout malentendu et, partant, à éviter toute polémique inutile. Nous n'avons nulle-

ment remis en cause les prérogatives de l'État en matière d'élaboration, de pilotage et de financement de la politique de l'emploi. Les critiques selon lesquelles nous aurions méconnu le principe « qui paie décide » ne me semblent donc pas fondées.

Nous n'avons pas davantage contesté le rôle des services déconcentrés de l'État en matière de restructuration d'entreprises et d'inspection du travail.

Enfin, nous ne modifions en rien les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi, lesquelles ont vocation à rester nationales.

Au total, le texte de la commission renforce le rôle de Pôle emploi et des régions, afin de rationaliser le service public de l'emploi.

En la matière, son premier volet porte sur Pôle emploi. Le but est d'en faire un acteur incontournable de la politique de l'emploi.

D'une part, Pôle emploi devra conclure des conventions pluriannuelles de coopération avec tous les autres acteurs de la politique de l'emploi, puis présenter régulièrement des propositions visant à réduire le nombre de ces intervenants et à rationaliser l'organisation du service public de l'emploi.

D'autre part, les conseils régionaux seront, à l'avenir, consultés avant la signature de la convention pluriannuelle nationale conclue entre l'État, Pôle emploi et l'UNEDIC. En outre, les régions bénéficieront d'un siège supplémentaire dédié au sein du conseil d'administration de l'opérateur public.

Parallèlement, Pôle emploi pourra désormais acheter directement des formations collectives si ces dernières présentent un intérêt national – leur liste sera définie par décret –, ce qui permettra notamment de préserver certains centres de formation de rayonnement national de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'AFPA, qui sont actuellement menacés. Cette situation inquiète nombre de membres de la Haute Assemblée.

Le second volet porte sur le conseil régional, qui sera chargé d'assurer la coordination des intervenants du service public de l'emploi dans son ressort.

La présidence du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle, le CREFOP, sera ainsi confiée au seul président de région (*M. Bruno Sido s'exclame.*), qui ne partagera donc plus cette attribution avec le préfet de région. Il faut un chef de file, une voix unique pour éviter la cacophonie, les luttes de pouvoir, et pour bousculer les conservatismes.

Madame la ministre, mes chers collègues, vous le constatez, le texte de la commission traduit un compromis sur cette question essentielle de la régionalisation de la compétence « emploi ». Il constitue une base de travail pour ouvrir le débat : nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé le sujet.

Certains semblent déplorer que l'on change les règles du jeu régissant la gouvernance des CREFOP...

**M. Bruno Sido.** Et pourquoi pas ?

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** ... moins d'un an après leur création par la loi. Or ces comités n'ont même pas tous désigné leur bureau ! (*MM. Bruno Sido et Éric Doligé rient.*) Il n'est donc pas trop tard : saisissons cette opportunité.

Avant de conclure, je dirai quelques mots de l'accompagnement social vers l'emploi.

Il faut absolument replacer l'individu au centre de politiques d'accompagnement globales,...

**M. Bruno Sido.** Très bien !

**Mme Pascale Gruny.** C'est sûr !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** ... sans se soucier de savoir si le demandeur d'emploi bénéficie ou non du revenu de solidarité active, le RSA. Les actions d'insertion demeureront de la compétence du conseil départemental, mais il faudra mieux les articuler avec les missions du CREFOP, afin de conforter son rôle d'ensemblier des politiques de l'emploi au sens large, à l'échelon régional.

C'est bien à l'échelon départemental d'organiser les missions d'insertion et d'accompagnement social vers l'emploi, quel que soit le statut des publics concernés.

Encore faut-il que les départements en aient les moyens...

**Plusieurs sénateurs du groupe UMP.** C'est sûr !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Or les finances départementales sont exsangues...

**M. Bruno Sido.** C'est un euphémisme !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** ... du fait des dépenses non maîtrisables du RSA,...

**M. Éric Doligé.** La faillite !

**M. Didier Guillaume.** À qui la faute ?

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** ... dont le nombre de bénéficiaires augmente inexorablement. Les départements ne tirent aucune plus-value du financement de ces allocations, dont l'instruction relève des caisses d'allocations familiales et dont les critères d'attributions sont établis par l'État.

**M. Bruno Sido.** La main sur le cœur !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Quel dommage...

**M. Roger Karoutchi.** Ah oui !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** ... de ne pas avoir saisi l'opportunité de ce projet de loi pour clarifier la situation !

Mes chers collègues, nombre de départements seront bientôt en déficit comptable de fonctionnement si des mesures concrètes ne sont pas mises en œuvre dans les plus brefs délais.

**M. Bruno Sido.** Oui !

**M. Éric Doligé.** Bravo !

**M. Roger Karoutchi.** C'est vrai !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** Ce mouvement se précipitera encore si les routes et les collèges sont confiés aux régions : de telles mesures accentueraient la déstructuration des budgets et plongeraient les finances départementales dans le rouge. (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP.*)

**M. Didier Guillaume.** C'est n'importe quoi !

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** En conclusion, maintenir les départements c'est bien (*Marques d'approbation sur plusieurs travées de l'UMP.*), les faire vivre c'est mieux. (*Mêmes mouvements.*) Créer de vastes régions stratégiques, pourquoi pas ? Mais il est primordial de les rendre dynamiques ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et sur quelques travées de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur pour avis.

**Mme Catherine Morin-Desailly**, *présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, rapporteur pour avis*. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, madame, messieurs les rapporteurs, mes très chers collègues, dans un contexte général de crise économique profonde et durable, et alors que la portée de l'action des pouvoirs publics subit une désillusion, chacun admet l'importance de simplifier l'organisation territoriale de notre pays.

Depuis quelques années, plusieurs textes ont été débattus et votés par le Parlement sans qu'il en résulte le moindre partage réel du pouvoir de décision, la moindre clarification véritable des attributions. Le présent projet de loi n'échappe pas à cette règle. En effet, il ne s'agit pas à proprement parler d'un nouveau texte de décentralisation.

Pour être pertinente, cette réforme exigeait un préalable, à savoir la réforme de l'État lui-même : il est difficile de parler d'approfondissement de la décentralisation sans que l'État ait d'abord procédé à un examen rigoureux de ses missions. Dès lors, ce projet de loi ne traite somme toute que de répartition de compétences entre collectivités territoriales.

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. Exactement !

**Mme Catherine Morin-Desailly**, *rapporteur pour avis*. Même si elle n'a pas vocation à traiter de cette réforme de fond dans son ensemble, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ne pouvait rester à l'écart de ce débat. Elle s'est donc saisie pour avis des dispositions du projet de loi relatives à la culture, au sport et à l'éducation, sans oublier le fort impact de cette réforme sur la vie associative.

Cela étant, à travers ces compétences, le présent projet de loi soulève bien des enjeux généraux : on ne saurait se contenter d'un texte désincarné, ignorant les intérêts des publics concernés. Je pense notamment aux plus jeunes d'entre nos concitoyens.

Voilà pourquoi, en matière éducative, notre commission s'est prononcée contre le transfert aux régions des collèges et des transports scolaires. (*Mmes Colette Mélot et Catherine Procaccia ainsi que MM. Jean-René Lecerf et Jean-Louis Carrère applaudissent.*)

**Mme Catherine Procaccia**. Bravo !

**Mme Catherine Morin-Desailly**, *rapporteur pour avis*. Deux amendements visant à supprimer les dispositions concernées des articles 8 et 12 du présent texte ont été adoptés par ses soins, et je me réjouis qu'ils aient été repris par la commission des lois. (*Mme Jacqueline Gourault opine. – M. Henri Tandonnet applaudit.*)

Bien qu'étant à l'origine, sur le papier, plutôt favorable à ces transferts à titre personnel, je me suis efforcée d'en questionner le bien-fondé à l'aune des critères que sont la lisibilité, la proximité, la cohérence et l'efficacité de l'action publique.

J'ai tout d'abord dû constater que la nécessité de ces transferts n'était pas certaine. Sans pour autant se satisfaire de l'existant, la commission a fait sien la conclusion du rapport établi en 2009 par nos collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault : « L'état actuel de la répartition des compétences [...] apparaît comme globalement satisfaisant : une remise en question pourrait soulever plus de difficultés qu'elle n'en réglerait. »

Vous le savez, en matière éducative, les compétences sont réparties selon un principe simple : à l'État la responsabilité de l'enseignement, aux collectivités la prise en charge des

conditions matérielles de l'enseignement. Quant au fonctionnement des établissements, les responsabilités des collectivités répondent à une logique de subsidiarité : les communes prennent en charge l'enseignement primaire et les départements les collèges, tandis que les lycées relèvent des régions.

La gestion des collèges et des transports scolaires constitue avant tout une compétence de proximité. Notre commission juge peu logique un tel transfert au profit des treize grandes régions « stratégiques », dont la vocation est le développement économique, l'aménagement du territoire et la planification des formations. (*M. Jean-Louis Carrère applaudit.*) Les nouvelles régions se verraient ainsi embarrassées du transport scolaire de 4 millions d'élèves et du fonctionnement quotidien de 5 271 collèges publics, en plus des 2 513 lycées. Au demeurant, on voit mal comment les élus régionaux pourraient assurer le suivi nécessaire au sein des conseils d'administration.

**M. Jean-Louis Carrère**. Très bien !

**M. René-Paul Savary**, *rapporteur pour avis*. Tout à fait !

**Mme Catherine Morin-Desailly**, *rapporteur pour avis*. Le transport scolaire est l'exemple même d'une compétence aux enjeux complexes. Un tel transfert ferait fi de l'expérience acquise par les conseils généraux en la matière.

**M. Didier Guillaume**. Ne changeons rien...

**Mme Catherine Morin-Desailly**, *rapporteur pour avis*. Madame la ministre, l'interdiction de la subdélégation tend à créer un dispositif rigide et totalement inadapté aux enjeux. Je rappelle à cet égard que le rapport de MM. Malvy et Lambert excluait expressément les transports scolaires des compétences à transférer aux régions.

De plus, dans ce domaine, l'harmonisation des pratiques tarifaires présente un double danger : celui d'un alignement sur le plus-disant, au risque d'une dégradation supplémentaire des finances locales, ou celui d'une harmonisation par le bas qui alourdirait nécessairement les charges pesant sur les familles.

Parallèlement, chose très étonnante, sur le plan pédagogique, le transfert des collèges aux régions méconnaît les orientations fixées par la toute récente loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, adoptée il n'y a guère plus d'un an. Je rappelle que ce texte organise la continuité entre l'enseignement primaire et le collège, notamment par la création d'un cycle de consolidation formé du CM1, du CM2 et de la sixième, et par la réunion d'un conseil école-collège où doivent siéger élus municipaux et départementaux.

De fait, les gains attendus en termes tant financiers que de qualité de service sont plus qu'incertains. À ce sujet, je ne peux que déplorer l'indigence de l'étude d'impact, qui conclut à des économies d'échelle sans avancer le moindre chiffre. Les auditions menées par nos soins ont, hélas ! abouti à ce constat.

En revanche, ce transfert s'accompagnerait à n'en pas douter de dépenses importantes, liées à l'harmonisation des politiques en matière d'équipement ou de numérique, mais également au transfert des personnels techniciens, ouvriers et de services, ou personnels TOS. À lui seul, le coût de l'alignement au mieux-disant des régimes indemnitaires s'élèverait à 120 millions d'euros par an.

C'est pour ces raisons que notre commission s'est prononcée contre ces transferts.

J'en viens aux dispositions relatives aux compétences partagées. Je rappelle qu'il s'agit, pour ce qui nous concerne directement, des domaines de la culture et du sport.

Dans ces deux secteurs, les collectivités territoriales jouent de longue date un rôle essentiel. Chaque année, elles consacrent plus de 7 milliards d'euros à la culture et plus de 12 milliards d'euros au sport, dont 2,9 milliards d'euros pour les seules associations.

Culture et sport ne sont certes pas des compétences obligatoires, mais les collectivités ont massivement investi ce champ depuis trente ans en vertu de la clause de compétence générale dont elles disposent. Les financements conjoints sont importants, même s'ils ne peuvent être précisément évalués. Le monde de la culture et le mouvement sportif nous ont dit combien ils étaient attachés à cette pluralité de financements.

Le projet de loi ne revient pas sur la clause de compétence générale concernant la culture ou le sport. Il leur reconnaît même, à l'article 28, le statut de « compétences partagées ». Il ne saurait s'agir, pour autant, de figer un *statu quo*, niant ainsi la réalité d'un contexte budgétaire très difficile. Des évolutions sont en cours, vous le savez, qui se traduisent par une répartition progressive des rôles, ne serait-ce que parce que certaines collectivités sont contraintes de faire des choix.

On notera que régions et intercommunalités sont amenées à être de plus en plus impliquées dans les domaines sportif et culturel. S'il est trop tôt pour acter précisément, dans la loi, une répartition des missions par échelon, c'est-à-dire une véritable « compétence répartie », nous devons engager une réflexion en ayant à l'esprit la structuration et la mise en cohérence des politiques concernées, l'efficacité de l'action publique, et donc le service rendu à nos citoyens. Il faut encourager les collectivités à s'organiser au plus près des réalités de terrain, par voie de contractualisation. Notre commission considère que cela est particulièrement nécessaire dans les domaines des enseignements artistiques, de l'enseignement supérieur culturel et des industries culturelles et créatives.

Si le projet de loi consacre donc la compétence partagée, il a aussi pour ambition de simplifier son exercice, en précisant le cadre de la mise en place de guichets uniques. Sur le papier, l'idée est évidemment séduisante et elle s'inscrit dans le vaste mouvement de simplification des démarches de nos concitoyens. En revanche, dans la pratique, qui dit guichet unique dit concertation approfondie en amont entre collectivités et administrations, chacune devant logiquement veiller à ce que la dimension de l'action publique qui lui incombe soit prise en compte. Je ne suis pas certaine que, au total, il n'en résulte pas une suradministration et donc un frein à la mise en œuvre des projets.

Aujourd'hui, nous devons concilier deux principes : le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et le principe d'une responsabilité collective. Dans le contexte général de crise des finances publiques, les collectivités sont de plus en plus contraintes de se désengager de nombreux projets. La ministre de la culture vient d'ailleurs de stigmatiser ces décisions, comme si elles n'étaient pas liées, au moins pour partie, à la baisse des dotations de l'État. Je le regrette. Selon moi, le devoir de l'État serait plutôt d'accompagner les collectivités et de veiller à ce que des pans entiers de la culture ou du sport ne soient pas abandonnés, comme l'ont été les enseignements artistiques, ou de s'assurer que des territoires ne soient pas oubliés,...

**M. Jean-Louis Carrère.** Et la défense, alors ?

**Mme Catherine Morin-Desailly,** *rapporteur pour avis.* ... en particulier en zones rurales et périurbaines.

Ma collègue Valérie Létard a insisté à l'instant sur la nécessité de prendre en compte ces territoires en les associant fortement à l'élaboration des schémas régionaux et à leur mise en œuvre. C'est important. Nous sentons tous, en effet, que la montée en puissance des métropoles et des régions nourrit sur le terrain un sentiment d'abandon des espaces qui en sont, d'une manière ou d'une autre, exclus.

Aux yeux de nombre d'élus du monde rural ou péri-urbain, la culture, le sport, les activités périscolaires, c'est bon pour les villes ! Prenons garde à ne pas alimenter cette idée, source de déséquilibres toujours plus grands entre territoires urbains conquérants et territoires ruraux abandonnés, entre les pôles connectés gagnants et les autres espaces. Ce projet de loi doit être l'occasion de veiller à corriger les inégalités sociales et territoriales en approfondissant les liens entre démocratie et culture.

La commission de la culture a souhaité confier ce rôle à une instance créée par la loi MAPTAM : la conférence territoriale de l'action publique, la CTAP. Il nous paraissait en effet essentiel de ne pas ajouter une nouvelle structure.

La question de la gouvernance de cette instance mérite d'être discutée en profondeur, nous en avons débattu en commission, mais le sujet relève de la commission des lois. Il nous semble toutefois que la CTAP doit être l'outil pour un dialogue entre les collectivités territoriales et avec l'État, afin de penser au mieux, selon les territoires, l'exercice concerté des compétences partagées. Nous nous réjouissons à ce titre que la commission des lois ait intégré au texte examiné aujourd'hui les amendements que nous avons proposés.

Ces amendements tendent à préciser que les commissions thématiques de la CTAP comprennent une commission de la culture et une commission du sport. Ils visent également à confier à la CTAP la mission de veiller à la continuité des politiques publiques dans les domaines de la culture et du sport, ainsi qu'à la mise en œuvre équilibrée de ces politiques dans l'ensemble des territoires.

Nous espérons disposer, avec la CTAP culture et la CTAP sport, d'un outil précieux de coconstruction des actions territoriales.

Mes chers collègues, nous abordons l'examen d'un projet de loi important, mais nous ne devons pas en attendre plus qu'il n'a à offrir. Entre la discussion générale d'aujourd'hui et le début de l'examen des articles, les métropoles se seront mises en place, preuve de l'enchevêtrement entre structures et compétences. Je ne suis pas certaine que nos concitoyens y trouvent des raisons de reprendre confiance en l'action publique.

En tout cas, à travers ses amendements, votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication espère y avoir contribué et je souhaite que nous puissions poursuivre collectivement dans cette direction au cours de nos débats. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.

**M. Rémy Pointereau,** *rapporteur pour avis de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.* Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis de onze articles de ce projet de

loi, qui relèvent directement de son champ de compétences. Elle s'est ainsi intéressée à quatre sujets : les articles 5 à 7, qui renforcent la planification régionale ; les articles 8 à 11 sur les infrastructures et services de transports ; l'article 14 sur l'évolution de la carte intercommunale ; les articles 25 à 27 sur l'accessibilité des services au public et l'aménagement numérique.

Avant de vous présenter la position retenue par notre commission sur ces sujets, je souhaite formuler quelques remarques d'ordre général qui résument l'esprit du débat qui s'est tenu.

Sur la forme, tout d'abord, cette réforme territoriale est menée dans un désordre et une confusion absolus ! Les élus des zones rurales ne comprennent pas l'enchaînement des lois relatives à l'organisation de la République, mais celui-ci n'est pas plus clair pour les communes urbaines ! Il aurait sans doute été préférable de réfléchir à une loi-cadre, déclinée ensuite dans d'autres textes.

Or l'approche retenue est celle d'une fragmentation entre la loi du 27 janvier 2014 qui crée les métropoles, le projet de loi sur la délimitation des régions, dont l'adoption définitive est imminente, et le présent texte sur l'organisation territoriale de la République.

La première erreur, nous la connaissons, a été de redécouper avant de réfléchir à la répartition des compétences. Il ne suffit pas, en effet, de redessiner une carte sur le coin d'une table entre amis ! Cette réforme est faite non pas pour les élus, mais pour les citoyens, afin d'améliorer leur quotidien. Son objectif ultime est de faire en sorte que le service qui leur est rendu soit de meilleure qualité et coûte moins cher. Sur ce point, la question du regroupement des régions touche finalement peu les élus de terrain. En revanche, l'évolution des conseils généraux est pour eux un sujet central, car ceux-ci sont bien souvent les premiers partenaires de nos concitoyens.

S'agissant de leurs ressources financières, les conseillers généraux sont très inquiets. Il est vrai que les communes rurales sont habituées à la disette, compte tenu de la faiblesse de leur base fiscale et de l'absence de cotisation foncière des entreprises sur leurs territoires. (*M. Alain Bertrand opine.*) Il ne faut pas pour autant se satisfaire de l'absence d'une étude précise des impacts financiers de ce projet de loi, notamment pour les départements. Une telle évaluation faisait également défaut dans la loi du 27 janvier 2014, muette sur les coûts nouveaux supportés par les intercommunalités.

Il aurait donc fallu définir dès le départ les ressources et les compétences des régions, avant de les fusionner. Comment évoquer en effet leur puissance financière, si elles ne disposent pas de plus de ressources ? La fusion de deux régions n'augmentera pas leurs moyens !

Enfin, l'engagement de la procédure accélérée sur un texte de cette importance n'est pas de nature à favoriser un dialogue constructif et apaisé. Je regrette que la conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'ait pas suivi celle du Sénat pour s'y opposer fermement.

J'en viens maintenant aux remarques de fond. L'objectif de ce projet de loi est la clarification des compétences pour renforcer l'efficacité de chaque collectivité, en mettant notamment fin à la clause de compétence générale. Avant de décliner les compétences, encore faut-il définir les missions ! Sur ce point, le Gouvernement a fait le pari aveugle de renforcer les régions et de confier l'exercice des compétences de proximité aux intercommunalités, avant

d'envisager un temps la suppression des départements à horizon 2020. Aujourd'hui, apparemment, celle-ci ne semble plus être à l'ordre du jour.

Pour moi, cette solution ne correspond pas à la réalité des besoins ressentis sur le terrain. L'ensemble des élus qui ont travaillé sur ce projet de loi au Sénat sont parvenus à dessiner des missions précises : la commune pourrait être la base de la démocratie de proximité et du renforcement du lien social ; le département serait le gestionnaire de proximité, garantissant la couverture en services publics ; la région deviendrait l'échelon de la stratégie, veillant à l'accessibilité du territoire en grandes infrastructures, à la réindustrialisation, à l'économie et à l'emploi. Il faut bien garder à l'esprit cette logique, qui correspond à la manière dont s'expriment les besoins.

Les revirements successifs du Gouvernement ne sont pas de nature à clarifier les choses. Certains envisagent même de confier la distribution de l'électricité et de l'eau potable, prise en charge de longue date par des syndicats, aux départements, que l'on voulait supprimer il y a peu.

**Mme Jacqueline Gourault.** Attention ! Il s'agit d'une demande des conseils généraux à travers l'Assemblée des départements de France !

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** Il faut dire que les conseils généraux sont les principaux perdants du projet de loi.

**M. François Patriat.** Ils perdent quoi ?

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** Le département perd beaucoup de compétences, ce qui peut avoir pour effet pervers de faire apparaître une forme de concurrence avec des syndicats, notamment départementaux.

Cela donne l'impression que les conseillers départementaux qui vont être élus en mars prochain – selon un scrutin binominal un peu surréaliste – n'auront plus de compétences, aurons donc moins de travail, alors même qu'ils seront plus nombreux !

D'une façon générale, il ressort bien de l'ensemble des débats et auditions sur ce texte que les conseils généraux souhaitent conserver certaines compétences que les régions ne semblent d'ailleurs pas demander.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Eh oui !

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** Les régions aspirent quant à elles à certaines compétences de l'État, qui ne souhaite pas les leur déléguer.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** C'est exactement cela !

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** Nous sommes ici un certain nombre de sénateurs à avoir imaginé que les régions et les départements auraient pu fonctionner comme les communes et les communautés de communes. Deux couples coexisteraient ainsi, dans lesquels l'instance inférieure, douée de compétence générale, mutualiserait dans l'instance supérieure ce qu'elle ne peut faire seule. Une élection des conseillers régionaux au second degré, comme autrefois, aurait fait de la région une communauté de départements, ce qui aurait évité les doublons.

L'architecture actuelle est certes éloignée de cette vision, mais nous devons au moins veiller à ce que, dans les zones rurales, le département reste le garant de la cohésion sociale et des solidarités territoriales. Nous devons également prendre garde à ne pas renforcer excessivement les intercommunalités. En zone rurale, les élus locaux ont du mal à les appréhender alors qu'en zone périurbaine elles ne sont parfois que les

décompressions des budgets des villes-centres, et leur domination politique sur les communes périphériques est souvent une réalité. N'oublions pas que les élus locaux éprouvent toujours des difficultés pour accepter des positions qui ne recueillent pas un large consensus.

L'État veut aussi nous obliger à mutualiser les moyens entre communes et intercommunalités. Pourquoi pas ? Nous le faisons déjà, à l'instar de ceux qui font de la prose sans le savoir ! Mais il faudrait d'abord que l'État donne l'exemple ! Par ailleurs, le système qui consiste à répartir les dotations en fonction du degré de mutualisation est, à mes yeux, une aberration. Les secrétaires de mairie dans nos communes rurales croulent sous le travail administratif de plus en plus contraignant.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** C'est vrai !

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** Je vois difficilement comment il sera possible, au titre de la mutualisation, de consacrer une ou deux heures à une autre commune ou communauté de communes. La mutualisation doit rester libre pour s'adapter au territoire.

Ainsi, l'intercommunalité n'est pas la réponse à tout. Associer trente à quarante communes pauvres ne fait pas une intercommunalité riche, et je ne crois pas au mariage forcé, même lorsque la corbeille est belle ! Ce n'est pas le montant de la dot qui fait le bonheur des communes !

**M. Henri de Raincourt.** Mais il y contribue ! (*Sourires.*)

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** En effet, mon cher collègue !

Le seuil de 20 000 habitants, initialement prévu par le projet de loi, soulève une profonde inquiétude chez les élus ruraux. Dans ces territoires, il est en effet difficile d'atteindre un ensemble de cette taille, sauf à ignorer les distances et les coûts induits. En zone urbaine en revanche, 20 000 habitants, c'est peu. Nous devons sortir d'une logique purement quantitative et privilégier une logique qualitative adaptée aux réalités territoriales.

Pour ce qui me concerne, je partage la vision d'une République au plus près du terrain. La seule réponse à la complexité croissante de notre société, c'est la proximité. Il faut que les compétences de proximité continuent à être exercées par le bloc local, et il est essentiel de remettre la commune au cœur du dispositif. Le citoyen comprend ce qui se passe dans la commune : elle constitue la base de la République, il n'est pas possible de s'en passer.

On voit bien où veut nous amener la haute administration parisienne, qui envisage, tous gouvernements confondus, de faire élire un jour les présidents de communautés de communes au suffrage universel, avec pour objectif ultime la suppression des communes !

**M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale.** Non !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** C'est la fin programmée des communes !

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** J'en ai terminé avec ces considérations qui expliquent la position retenue par la commission du développement durable sur chacun des sujets dont elle s'est saisie.

À l'article 6, concernant le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, le SRADDT, nous avons adopté un amendement supprimant l'obligation de compatibilité des SCOT, des PLU et des chartes de parc naturel régional avec les règles générales du fascicule du SRADDT.

**M. Henri de Raincourt.** Très bien !

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** Nous proposons ainsi de supprimer l'obligation de « compatibilité » au bénéfice d'une simple « prise en compte ».

La commission des lois n'a cependant pas retenu cette approche, et je le regrette. Avec la délégation aux collectivités territoriales, nous menons tous, et j'y participe directement, une réflexion sur la simplification des normes. Il n'est pas souhaitable que les SRADDT puissent imposer des règles territorialisées aux échelons inférieurs de collectivités. Nous devons donc à nouveau examiner cet amendement en séance publique.

À l'article 7 relatif aux modalités d'entrée en vigueur du SRADDT, nous avons adopté un amendement tendant à supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnance pour préciser le contenu du schéma et clarifier sa portée, habilitation qui apparaît comme superflue au regard des dispositions très détaillées de l'article 6. Les rapporteurs de la commission des lois ont adopté la même approche et je m'en félicite.

À l'article 8 sur les transports routiers non urbains, la commission n'a pas adopté l'amendement de suppression que je lui avais proposé. Nous avons eu un débat très riche, qui témoigne de la complexité de ce sujet. Sans aboutir à une solution consensuelle, nous sommes parvenus à la conclusion que le cas du transport scolaire est à part, même s'il n'est pas toujours facile de l'isoler du transport interurbain.

La commission des lois a finalement choisi de ne maintenir que le transport scolaire au niveau du département : il fallait trancher, et je me félicite que l'on soit parvenu à cette solution de compromis. Je crois qu'il faut aussi de la souplesse dans ce texte.

Par ailleurs, nous avons souhaité la suppression de l'article 9, qui prévoit le transfert aux régions de la voirie départementale. La commission des lois a également retenu cette solution de bon sens, ce qui témoigne du consensus qui règne sur ce sujet.

À l'article 11, qui concerne le transfert des ports départementaux, nous avons adopté un amendement qui supprime la clause de transfert par défaut des ports aux régions en l'absence d'une autre candidature au 31 mars 2016.

L'objectif était de privilégier au maximum la concertation sous l'égide du préfet de région, plutôt que d'imposer systématiquement un transfert à une collectivité qui n'en voudrait pas. La commission des lois est toutefois allée au-delà, puisqu'elle a privilégié la suppression totale de l'article.

À l'article 14, nous nous sommes prononcés en faveur d'une suppression de la hausse du seuil minimal d'intercommunalité à 20 000 habitants au profit d'une solution plus souple qui laisserait à la commission départementale de coopération intercommunale le soin de proposer un niveau adapté aux réalités du terrain.

La commission des lois a plus simplement maintenu le droit actuel, soit un seuil de 5 000 habitants, en mettant l'accent sur la nécessité d'achever en priorité la dynamique engagée depuis 2010. Je me range à la sagesse de cette solution.

Toujours à l'article 14, nous avons adopté un amendement qui, sans remettre en cause l'objectif de réduction des structures syndicales, remplace la notion de double emploi par celle de rationalisation des compétences et des périmètres, afin de ne pas suggérer une concurrence stérile entre des EPCI à fiscalité propre et des syndicats.

La commission des lois a néanmoins retenu une approche plus radicale, qui vise à faire disparaître tous les syndicats jugés redondants en privilégiant systématiquement les EPCI à fiscalité propre. Il s'agit donc d'un débat que nous devons avoir en séance publique.

Enfin, à l'article 27, nous avons adopté un amendement qui a pour objet d'étendre les possibilités de mutualisation du financement des investissements numériques. Cette solution a été retenue par la commission des lois, qui l'a même complétée dans un sens encore plus favorable.

Voilà, rapidement présentés, les amendements adoptés par la commission du développement durable, dont une partie figure d'ores et déjà dans le texte adopté par la commission des lois.

Je conclurai simplement en insistant sur le fait que ce projet de loi est un texte non pas de décentralisation, mais de clarification. Le Gouvernement, qui voulait au départ remplacer les départements par les intercommunalités, a été rattrapé par la réalité, et, avec la création de grandes régions, il ne peut plus supprimer les départements, pour des raisons de proximité, mais également pour des raisons juridiques.

Vous devez ainsi, madame la ministre, faire contre mauvaise fortune bon cœur et entendre et approuver les amendements du Sénat.

Le véritable succès de la décentralisation, c'est d'avoir apporté la République au plus près du terrain. En s'éloignant de cet esprit, on risque d'accroître la défiance de nos concitoyens à l'égard des pouvoirs publics, d'amplifier le sentiment d'abandon qui règne surtout dans les territoires ruraux et qui s'est exprimé lors des dernières élections européennes. Alors, de grâce, même si ce projet de loi n'est pas le nôtre, faites vôtres, madame la ministre, nos propositions! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur plusieurs travées de l'UDI-UC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Charles Guené, rapporteur pour avis.

**M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, tout d'abord, je souhaiterais, bien entendu, féliciter l'ensemble de nos collègues, tout particulièrement les membres de la commission des lois, pour le travail qu'ils ont réalisé sur un texte aussi complexe qu'ouvert.

En qualité de rapporteur pour avis de la commission des finances, je commencerai par aborder ce texte sous l'angle de ses conséquences financières, ce qui ne vous surprendra pas.

Ce projet de loi nous a été présenté comme un moyen de réaliser des économies. M. André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale, a ainsi annoncé en mai dernier que la réforme territoriale permettrait de réaliser entre 12 milliards et 25 milliards d'euros d'économies. Ce chiffre a ensuite été revu à la baisse, autour de 10 milliards d'euros. Pourtant, l'étude d'impact n'évalue pas précisément les économies attendues.

Pour sa part, la commission des finances n'a pas partagé l'optimisme du Gouvernement. En tout état de cause, des économies ne sont réalisables qu'à moyen terme; à court terme, au contraire, les transferts de compétences envisagés pourraient entraîner une augmentation des dépenses, comme beaucoup l'ont souligné, du fait notamment d'un alignement à la hausse des régimes des personnels.

D'ailleurs, l'agence Moody's a estimé, en juin dernier, que les mesures proposées « ne généreront pas d'économies nettes [car] elles ne font que redistribuer les coûts entre les différents niveaux de collectivités ». (*M. François Patriat s'exclame.*)

En fait, les dispositions financières sont les grandes absentes de ce texte. La réorganisation des compétences proposée par le Gouvernement n'est accompagnée d'aucun projet concernant l'allocation des ressources aux collectivités territoriales.

Le cas des régions est particulièrement frappant: les concours de l'État représentent 40 % de leurs recettes de fonctionnement et elles ne disposent que de très faibles marges de manœuvre fiscales.

Le Premier ministre lui-même l'a admis: comme il le déclarait ici même le 28 octobre dernier, « pour que les régions disposent des capacités à investir, elles devront être dotées d'une fiscalité économique, dynamique et adaptée à leurs missions ».

**M. François Patriat.** C'est vrai!

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Tout à fait!

**M. Charles Guené, rapporteur pour avis.** On évoque ainsi souvent le transfert d'une part de CVAE, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Pourtant, le présent projet de loi ne comprend aucune disposition fiscale. Il prévoit uniquement que les transferts de compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales seront compensés grâce à une dotation de compensation, versée par une collectivité territoriale à une autre.

**M. Éric Doligé.** Eh oui! C'est une opération à somme nulle!

**M. Charles Guené, rapporteur pour avis.** Une commission locale d'évaluation des charges et des ressources devra évaluer les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées. Ainsi, les départements continueraient de percevoir, de la part de l'État, des ressources en contrepartie des transferts de compétences passés, mais ils verseraient eux-mêmes une dotation de compensation aux régions.

Cette disposition, calquée sur celle qui s'applique à la métropole de Lyon, est généralisée à toute la France et pour des pans entiers de compétences.

Le département deviendrait alors une sorte de « boîte à lettres », bénéficiant de compensations de l'État qu'il transférerait ensuite aux régions.

Les finances locales en deviendraient, convenons-en, plus illisibles encore.

En définitive, ce texte n'apporte pas de réponse aux questions financières qu'il soulève. La modification de la répartition des compétences et ses conséquences sur la fiscalité, ainsi que les ajustements de la péréquation qui s'avèreront indispensables, auront pourtant des effets considérables, qui nécessiteront la définition d'une nouvelle gouvernance.

En effet, au cours des dernières années, l'État a pu être tenté d'imposer aux collectivités territoriales sa vision des finances locales, sans toujours tenir compte de leurs contraintes particulières, tandis que, pour leur part, il faut le reconnaître, les collectivités territoriales ont pu être tentées de se réfugier derrière leur libre administration pour s'extraire quelque peu de certaines obligations nationales.

Ces deux attitudes ne sont plus possibles: un dialogue renouvelé entre l'État et les collectivités territoriales devra être mis en place. La solution du Haut Conseil des territoires,

qui a été écartée l'an dernier par le Sénat, revient en filigrane dans ce texte à travers le rôle que le Gouvernement souhaite donner au Comité des finances locales ou à la Cour des comptes.

À mon sens, il appartiendra au Parlement de se saisir de cette question, de formuler des propositions et de définir sa place dans ce cadre. La conférence nationale réunie il y a quelques jours par M. le président du Sénat en est peut-être l'esquisse...

La commission des finances s'est saisie pour avis des articles 30 à 34 relatifs aux finances locales, en particulier la transparence financière.

L'article 30 propose notamment que les opérations d'investissement d'un montant « supérieur à un seuil fixé par décret » soient accompagnées d'une étude relative à leur impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement. Cette mesure doit être considérée comme une aide à la décision et non comme une contrainte supplémentaire qui serait imposée aux collectivités territoriales. Il faudra toutefois veiller à ce que le seuil soit calibré pour tenir compte de leur taille.

À l'article 31, la commission des lois a supprimé les dispositions relatives à la présentation par le Premier président de la Cour des comptes, devant le Comité des finances locales, du rapport annuel sur les finances locales et du rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques. La commission des finances s'est félicitée de cette suppression, dans la mesure où elle ne voit pas de raison d'institutionnaliser pour l'heure, et eu égard à ce que j'ai dit précédemment, un tête-à-tête entre deux instances chargées, chacune à leur façon, d'éclairer le Parlement et le Gouvernement.

La commission des finances s'est montrée plus réservée concernant l'article 32, qui prévoit que les collectivités territoriales dont les recettes de fonctionnement s'élèvent à plus de 200 millions d'euros peuvent participer à une expérimentation de la certification de leurs comptes conduite par la Cour des comptes. Dans la mesure où il ne s'agit que d'une expérimentation, reposant sur le volontariat, elle ne s'y est cependant pas opposée. Toutefois, la répartition du coût de la certification entre la Cour des comptes et les collectivités territoriales devra être précisée.

L'article 33 prévoit la participation financière des collectivités territoriales aux sanctions financières prononcées contre l'État pour manquement au droit communautaire. Ce point ne manquera sans doute pas de vous interpellier, mes chers collègues.

Poser le principe d'une responsabilité des collectivités ne semble pas absurde. Néanmoins, le dispositif proposé comporte de nombreuses limites : le champ de la responsabilité des collectivités territoriales n'est pas suffisamment circonscrit et les conditions selon lesquelles est arrêtée la participation financière des collectivités territoriales ne leur offrent pas suffisamment de garanties. Compte tenu de ces diverses limites, la commission des finances a souscrit à la suppression de l'article par la commission des lois. Si le texte avait subsisté, nous l'aurions sans doute amendé, ce que nous ferons d'ailleurs peut-être lors de la navette.

Enfin, l'article 34 n'a pas appelé de remarque particulière de la part de la commission des finances.

En définitive, la commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption des articles 30, 31, 32 et 34, tels qu'ils résultent du texte de la commission des lois, et a souscrit à la suppression de l'article 33, suivant en cela l'excellent travail

de la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur plusieurs travées de l'UDI-UC et sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Bruno Sido.** Bravo !

**M. le président.** Mes chers collègues, par dérogation à la décision de la conférence des présidents, je vais donner la parole au président de la commission du développement durable, puis au président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Ce temps de parole sera imputé sur celui de leur groupe. Nous en reparlerons en conférence des présidents.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. le président de la commission du développement durable.

**M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, j'ai souhaité pouvoir m'exprimer en tant que président de la commission, car je considère que le projet de loi a une forte incidence sur l'aménagement du territoire. Alors que nous n'avons pas eu de loi d'aménagement du territoire dans ce pays depuis vingt ans – Gérard Larcher, qui était rapporteur du texte à l'époque, s'en souvient –, certains textes touchent, de manière insidieuse, à l'aménagement du territoire. Ce fut le cas cette année de la loi ALUR, de la loi d'avenir pour l'agriculture ou de la loi de finances.

Cela étant, je ne reviendrai pas sur ce qu'a dit Rémy Pointereau, qui a excellemment présenté le point de vue de la commission du développement durable saisie pour avis. Je formulerai simplement quelques remarques.

Après la loi d'affirmation des métropoles, la loi relative à la délimitation des régions, dont nous débattons encore hier après-midi, le présent projet de loi est le troisième texte concernant les collectivités territoriales depuis le début de l'année. Pour autant, on ne voit toujours pas quelle est la vision, quelles sont les ambitions du Gouvernement. J'espère que le débat permettra de nous éclairer. Il est d'ailleurs assez original de constater que ce projet de loi ne correspond plus à la volonté exprimée par le Gouvernement voilà six mois. Quand le texte a été présenté en conseil des ministres au mois de juin, il était question de supprimer les départements. Aujourd'hui – je reviendrai tout à l'heure sur ce point –, nous avons le sentiment que tel n'est plus le cas.

Si j'avais un peu plus de temps, je pourrais aussi m'étonner du fait que l'on supprime la clause générale de compétence, alors que le Gouvernement l'a rétablie il y a tout juste un an...

Le projet de loi contient deux dispositifs qui sont absolument inacceptables pour la commission.

Le premier, c'est le seuil de 20 000 habitants. Je salue donc sa suppression par la commission des lois. Dans certains cas, ce seuil peut être pertinent ; dans d'autres, il est insuffisant. Voilà pourquoi il est absolument inopportun de vouloir l'appliquer de manière générale, quelles que soient les communes, quels que soient les territoires concernés. Dans mon département, comme dans bien d'autres d'ailleurs, certaines communautés de communes comptent encore autour de 5 000 habitants. Or je ne vois pas comment on pourrait subitement marier quatre communautés de communes comprenant au total une centaine de communes.

Le second dispositif inacceptable, c'est le caractère prescriptif des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire. Sur ce point, la commission du développement durable n'a pas pour l'instant obtenu satisfaction auprès de la commission des lois.

Madame la ministre, votre collègue Ségolène Royal, devant la commission que j'ai l'honneur de présider, affirmait voilà quelques jours qu'il fallait arrêter de faire des schémas à tous crins, car il y en avait beaucoup trop.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** C'est vrai !

**M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable.** Je vous conseille de suivre son avis ou, à tout le moins, de faire en sorte que les SRADDT ne soient pas prescriptifs. Ces schémas vont en effet venir s'imposer aux schémas de cohérence territoriale – j'étais déjà contre le fait que les SCOT deviennent prescriptifs – et aux plans locaux d'urbanisme. Or ce n'est pas une bonne chose, car l'urbanisme doit rester une compétence du bloc communal, plus particulièrement de la commune.

Je reviens sur un sujet que j'ai effleuré et qui me paraît très important : l'avenir des départements. Nous aimerions connaître de manière claire et précise la position du Gouvernement. En effet, je le rappelle, le Président de la République a déclaré, en janvier, à Tulle, qu'il ne fallait pas toucher aux conseils généraux.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Il a bien fait !

**M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable.** Le Premier ministre a affirmé, en avril, qu'il fallait les supprimer en 2020, puis en 2021, puis immédiatement ! Cet été, on nous a dit qu'il fallait conserver les conseils généraux en zone rurale, sans que personne sache ce qu'est un département rural, et qu'il faudrait en garder une cinquantaine, sans que l'on sache lesquels. Je pense qu'il est temps d'obtenir une clarification sur ce point.

Autant je peux comprendre que l'on supprime les conseils généraux dans des zones urbaines, comme cela a été fait dans le département du Rhône, autant je pense que le rôle du conseil général est irremplaçable dans des zones rurales. En effet, ce n'est pas une communauté de communes, même de 20 000 habitants, qui pourra se substituer à cet espace de solidarité indispensable, sauf à nous dire qu'il ne s'agit en réalité que d'un premier pas sur le chemin qui mène vers des communautés de communes de 50 000, 60 000, 70 000, voire 100 000 habitants.

Je regrette enfin que ce texte soit examiné selon la procédure accélérée, si décriée par la gauche lorsqu'elle était dans l'opposition. Compte tenu de son importance, on aurait pu espérer qu'il fasse l'objet de plusieurs lectures.

Je le répète, ce projet de loi a une incidence sur l'aménagement du territoire. Notre commission entend donc prendre toute sa part dans le débat. C'est, me semble-t-il, la vocation du Sénat de se positionner sur ces sujets et, en son sein, la vocation prioritaire de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC, ainsi que sur plusieurs travées de l'UMP. – M. Jacques Mézard applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

**M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État,

mes chers collègues, plus de trente ans après les lois de décentralisation de 1982, nous attendions un nouvel acte de la décentralisation. Le projet de loi NOTRe se contente finalement de « rebattre les cartes », sans nouveaux transferts, même si les travaux de la commission des lois ont déjà permis d'aller plus loin.

Je voudrais dire que, au moment où vous-même, monsieur le président du Sénat, et le bureau de notre assemblée veulent renforcer le rôle de notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, il ne me paraît pas aberrant que nous disposions d'un temps de parole sur des textes comme celui-ci, comme cela se pratiquait par le passé, d'autant qu'il s'agit de questions sur lesquelles nous avons beaucoup travaillé – nombre de collègues qui siègent depuis longtemps au sein de cette délégation peuvent en témoigner.

Je voudrais brièvement évoquer quelques principes qui me paraissent être des préalables indispensables à la réussite de cette réforme.

Premier principe : il est important de procéder à une clarification précise des compétences, tout en poursuivant le mouvement de décentralisation. À cet égard, la suppression de la clause de compétence générale, après plusieurs revirements du Gouvernement, est une sage décision. Les différentes collectivités ne demandent pas un élargissement massif de leurs compétences ; elles souhaitent seulement que ces compétences soient précisément définies et qu'on les accompagne des ressources nécessaires. Les régions se voient ainsi confier la responsabilité de définir une stratégie en matière de développement économique. J'y suis favorable. C'est là un enjeu majeur pour permettre à nos territoires de déployer tout leur potentiel ; la création du schéma régional de développement économique accélérera cette dynamique.

Deuxième principe : il me semble indispensable de ne pas instaurer de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Certes, il est nécessaire d'avoir, sur un territoire donné et pour une compétence donnée, une direction, mais les collectivités doivent travailler ensemble en tant que partenaires, et non comme sous-traitants. Les acteurs locaux devraient donc être associés à l'élaboration du schéma régional de développement économique à travers la conférence territoriale de l'action publique, comme nous le proposons avec mes collègues centristes.

Troisième principe : cette réforme doit être conduite dans le respect des collectivités existantes et du principe de libre administration. La création de grandes régions, dont certaines le sont trop – on le disait hier –, a redonné aux départements toute leur place en tant qu'échelon de proximité. Si la réflexion sur les départements « d'après 2020 » reste à mener, rien ne justifie à ce stade le siphonnage de leurs compétences. Je salue donc les amendements proposés à la suite des travaux en commission.

Dans un contexte budgétaire difficile, l'objectif de cette réforme est de réduire les déficits publics. Nous connaissons les chiffres pour les années à venir, de même que le risque d'un effet récessif sur l'investissement. À cet égard, je voudrais saluer le travail effectué par plusieurs de nos collègues de la délégation, qui ont récemment déposé la première partie d'un rapport sur les effets de ces baisses de dotations.

Aussi, avant d'asphyxier les collectivités, je considère – il s'agit du quatrième principe, peut-être le plus important – que la mère de toutes les réformes reste celle de l'État. Je suis convaincu que, dans son organisation propre, l'État peut encore trouver des sources d'économies. Pourquoi ne pas s'attaquer, par exemple, au poids écrasant de la fonction publique ? La question de la réglementation de l'État appli-

cable aux collectivités territoriales, du poids des normes – elles sont à l'origine, en 2013, de 1,2 milliard d'euros de dépenses nouvelles non compensées –, doit aussi être posée. Notre délégation, dotée d'un nouveau pouvoir d'avis législatif, entend s'y atteler. Le premier vice-président de la délégation, M. Pointereau, va d'ailleurs animer un groupe de travail sur ce sujet.

Cinquième et dernier principe : il convient de favoriser les progrès de l'intercommunalité tout en prenant davantage en compte la diversité des situations locales.

Je souscris à la montée en puissance des intercommunalités et à leur élargissement progressif vers la notion de « bassins de vie ». Cependant, alors que la France vient tout juste d'achever sa carte intercommunale, il faut s'adapter à la diversité de nos territoires. L'approche purement quantitative, avec le relèvement du seuil à 20 000 habitants, n'est pas tenable, et je salue la suppression de celui-ci.

**M. Philippe Bas**, président de la commission des lois. Très bien !

**M. Jean-Marie Bockel**, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Sortons des logiques arithmétiques et faisons – au moins un peu, et peut-être même beaucoup – confiance aux élus locaux !

En définitive, le texte proposé par le Gouvernement manque tout de même de souffle et de vision,...

**M. Philippe Bas**, président de la commission des lois. Nous allons en introduire !

**M. Jean-Marie Bockel**, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. ... mais la Haute Assemblée, émanation des collectivités locales, a une responsabilité majeure dans la réussite de cette réorganisation. Aussi, je ne doute pas, mes chers collègues, que nous saurons inscrire nos travaux dans une démarche partagée, la plus consensuelle possible, pour améliorer significativement ce projet de loi, dans l'intérêt bien compris de nos territoires et de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC, ainsi que sur quelques travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Ronan Dantec.

**M. Ronan Dantec.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous voici à l'aube de l'examen de la troisième loi de la mandature sur le sujet de la réforme territoriale. Bien conscient de la difficulté à mener une réforme territoriale ambitieuse – pourtant nécessaire dans un pays de plus en plus paralysé par ses conservatismes –, je veux commencer ici par rendre un hommage sincère à Mme la ministre, Marylise Lebranchu, qui, depuis 2012, ne ménage pas sa peine (*Exclamations amusées sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)...

**Mme Jacqueline Gourault.** Vive la Bretagne !

**M. Ronan Dantec.** ... pour faire évoluer l'action publique dans une France empiétrée dans un millefeuille territorial qu'on ne sait par quel bout entamer et une confusion des responsabilités qu'on ne sait comment démêler.

Pour autant, la méthode employée par le Gouvernement est-elle satisfaisante et nous donne-t-elle toutes les chances de mener sereinement ce débat important ? (*Non ! sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

Si le texte comporte des avancées notables, sur lesquelles je m'exprimerai plus longuement d'ici à quelques minutes, il est regrettable qu'il arrive en dernier. Nous avons déjà dit ici que le fait de traiter des métropoles en premier présentait un risque de crispation pour la suite et, surtout, que redéfinir

la carte des régions avant d'avoir une vision claire de l'ensemble des nouvelles responsabilités qui leur incomberaient était une erreur lourde de conséquences.

**M. Alain Gournac.** Ah !

**M. Ronan Dantec.** Nous le voyons bien aujourd'hui, jusque dans les incohérences de la carte territoriale qui se précise.

En ce qui concerne la méthode, la concomitance entre ce projet de loi, qui fait évoluer les compétences des départements, et la tenue des élections départementales en mars prochain n'est pas sans poser quelques questions d'ordre démocratique. Comment, en effet, faire campagne sur un projet départemental, proposer un contrat démocratique avec les citoyens, alors que les compétences départementales ne sont pas encore connues ?

**M. Philippe Bas**, président de la commission des lois. Exactement !

**M. Ronan Dantec.** En procédant ainsi, nous ne créons pas les conditions d'un renforcement de la démocratie territoriale. Je rejoins ici les analyses de Rémy Pointereau, mais, qu'il se rassure, pour le reste, nous divergeons profondément...

J'en viens au fond.

Quand, en octobre 2012, le président du Sénat avait convoqué les états généraux de la démocratie territoriale et que le Président de la République, qui débutait son mandat, y avait fait des annonces audacieuses, je m'étais pris à rêver d'une grande ambition décentralisatrice pour notre pays, tout juste trente ans après la première loi Defferre. Les écologistes ont cette vision ambitieuse de la décentralisation et ont toujours été en avance sur leur temps.

**M. Philippe Bas**, président de la commission des lois. Quelle modestie !

**M. Ronan Dantec.** Nous considérons que la gouvernance et l'organisation territoriale sont les clés de l'efficacité ou, au contraire, de la défaillance des processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. Nous prônons ainsi une démocratie territoriale qui corresponde à la réalité des territoires de vie, non pas ceux de la Révolution française, où le cheval et la marche à pied délimitaient leur étendue, mais ceux du XXI<sup>e</sup> siècle, époque du transport public et de la voiture individuelle, où agglomérations et régions sont les véritables espaces vécus au quotidien, les lieux des coopérations associatives, universitaires et économiques.

En cohérence avec le renforcement du couple région-intercommunalité, qui est le cœur du projet de loi, et que nous soutenons, les écologistes militent aussi pour une décentralisation différenciée.

La décentralisation uniforme ne peut pas être une bonne réponse, parce qu'on ne peut pas apporter des solutions identiques à des situations différentes. Même si la Constitution de 1958 nous a enfermés dans une décentralisation décidée par le pouvoir central et applicable à l'identique sur tout le territoire, le développement, loi après loi, de statuts particuliers – la Corse, les collectivités d'outre-mer – a ouvert une voie, sans oublier les statuts particuliers de certaines des plus grandes villes de France depuis la loi d'affirmation des métropoles. Nous appelons donc au renforcement de cette logique d'une décentralisation s'adaptant à la diversité des territoires – nous en avons d'ailleurs parlé hier avec l'Alsace –, et nous défendrons de nombreux amendements en ce sens.

Madame la ministre, nous serons attentifs à vos propositions pour contourner ce carcan constitutionnel d'un autre temps, malheureusement perpétué par le refus de l'opposition nationale de s'engager, pour des raisons de calcul, dans toute réforme constitutionnelle pourtant nécessaire à la modernisation de ce pays.

Le projet de loi présente des évolutions qui vont, selon nous, dans le bon sens. C'est notamment le cas en ce qui concerne la responsabilité donnée aux régions d'établir des schémas prescriptifs en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Il s'agit d'une vieille proposition des écologistes – Marie-Christine Blandin la défendait déjà en 1990 en tant que présidente de région –, qui nous a valu pendant longtemps une réputation de dangereux utopistes. J'ai quand même l'impression que certains, ici, veulent encore revenir en arrière, mais nous commençons à avoir l'habitude que l'histoire finisse pas nous donner raison.

Partisans d'une décentralisation reposant sur des régions fortes, les écologistes défendront le transfert aux régions de compétences structurantes qui relèvent de la planification et de l'aménagement du territoire, parmi lesquelles nous plaçons les compétences en matière de transports. Nous soutiendrons aussi un élargissement de leurs compétences dans le champ environnemental, car il est évident que nous ne pourrions plus construire demain des schémas d'aménagement du territoire qui n'intègrent pas précisément ces enjeux.

Des régions renforcées, des intercommunalités correspondant à des bassins de vie, dotées d'un projet politique et non plus uniquement chargées de la gestion technique de compétences mutualisées : telle est la vision écologiste de la décentralisation, fondée sur ces deux échelons territoriaux. Elle est cohérente en termes d'efficacité des politiques publiques et lisible pour les citoyens.

Nous saluons donc le fait que le projet de loi témoigne également de l'ambition gouvernementale de renforcer les intercommunalités. En ce sens, nous le soutiendrons contre les conservatismes. Malheureusement, sans vouloir gâcher votre réveillon, madame la ministre, je crains que vous ne vous heurtiez en janvier à des immobilismes, qui trouvent ici, généralement, quelques échos.

Ainsi, la commission des lois du Sénat a déjà fait passer la compétence « tourisme » des communautés de communes et des communautés d'agglomération d'obligatoire à optionnelle, a retiré la possibilité aux EPCI de prendre la gestion des ports relevant aujourd'hui de la compétence des départements et, surtout, a supprimé le relèvement du seuil à 20 000 habitants par intercommunalité. Comme je n'ai que treize minutes pour m'exprimer, je cesse là l'énumération, mais vous aurez compris la logique qui est à l'œuvre dans notre assemblée : surtout, ne touchons à rien ! Ce pays va magnifiquement bien ; l'action publique est parfaitement coordonnée ; tout va très bien, madame la ministre !

**Mme Cécile Cukierman.** N'exagérez pas, nous sommes quand même la cinquième puissance mondiale !

**M. Ronan Dantec.** Il n'y avait donc rien de plus urgent que de revenir sur le suffrage direct pour l'élection des conseillers communautaires, un des grands tabous de cette assemblée, même s'il faut noter – c'est peut-être passé un peu trop inaperçu –, que le sénateur Bertrand, dans son rapport sur l'hyper-ruralité, a un peu brisé ce tabou. Je m'en suis d'ailleurs inspiré pour rédiger un de mes amendements.

Mes chers collègues, pensez-vous vraiment tenable de continuer encore longtemps à avoir des débats centrés sur le niveau communal au moment des élections municipales, alors que les décisions principales concernant les habitants des territoires sont prises à l'échelon communautaire ? Arrêtons de faire passer le message aux électeurs que leur vote, finalement, n'influe que peu sur les vraies décisions prises localement et qu'ils peuvent donc s'en désintéresser. Non seulement ils ne sont pas dupes, mais je puis vous dire qu'ils sont aussi demandeurs de ce débat à l'échelon intercommunal, surtout s'ils n'habitent pas dans la ville-centre. Entendons-les !

J'en viens à l'avenir des départements, dont la disparition n'est plus à l'ordre du jour. M'éloignant du petit livre vert, ce qui prouve que les écologistes sont, autant que d'autres, à l'écoute des territoires, je ne défendrai pas la suppression pure et simple des conseils départementaux. J'ai eu l'occasion d'en développer les raisons dans d'autres interventions à cette tribune : d'une part, aucune autre collectivité ne veut exercer les compétences sociales du département ; ...

**M. Pierre-Yves Collombat.** C'est fâcheux !

**M. Ronan Dantec.** ... d'autre part, la création de mégaregions redonne son sens à l'échelon départemental, entre régions et intercommunalités.

Certains pourront remercier Manuel Valls, qui, en faisant aboutir la création de ces nouvelles structures régionales, a sauvé les départements. Nous avons donc bien compris que ses propos sur la disparition des départements à l'horizon de 2020 n'étaient plus d'actualité.

Nous considérons toutefois que, si le département est légitime pour prendre en charge la solidarité territoriale et la cohésion sociale, il n'est pas pertinent de lui conserver d'autres compétences n'entrant pas dans ce cadre, car cela aurait pour conséquence non seulement d'aggraver les difficultés financières des départements, mais aussi de remettre de la confusion dans la tentative de clarification des compétences opérée dans le projet de loi. Je pense particulièrement au transport, au tourisme et au développement économique. J'espère vraiment qu'à l'occasion de ce débat, en 2015, nous ne donnerons pas l'impression, mes chers collègues, de fêter les deux cents ans de la Chambre des pairs, à savoir le Sénat de la restauration...

Au regard de ces éléments, ce texte nous satisfait donc partiellement sur le volet répartition des compétences. Pour être plus précis, il nous satisfaisait jusqu'à son passage en commission, qui a parfois sonné comme un hommage au millefeuille, tel qu'il est servi au restaurant du Sénat.

Le projet de loi initial reste également insatisfaisant sur deux points, qui feront l'objet de nombreux amendements du groupe écologiste : l'absence de proposition de rénovation de la démocratie locale ; l'absence de dispositions donnant des marges de manœuvre financières aux collectivités.

Concernant le financement des politiques décentralisées, nous pouvons avoir de réelles inquiétudes pour l'avenir. Je pense particulièrement aux régions et à leurs compétences larges sur l'économie ou les transports. Nous y reviendrons évidemment plus en détail quand nous examinerons les articles du texte, mais nous croyons que les régions devraient bénéficier de ressources financières en lien avec l'exercice de leurs compétences.

Par exemple, sur les transports, nous proposerons, de nouveau, l'instauration d'un versement transport régional. Nous aurons également à cœur de creuser le sujet d'une taxe poids lourds régionalisée. Ces recettes seront nécessaires,

demain, à la qualité des infrastructures dans tous les territoires et donc à leur compétitivité économique. Il s'agit d'un enjeu majeur, qui trouve malheureusement écho dans l'actualité, à l'heure où se préparent le licenciement des salariés d'Ecomouv' et la perte d'un outil pourtant déjà payé.

Les présidents de région appellent aujourd'hui à la mise en place de cette taxe poids lourds régionalisée. Nous devons les entendre en faisant preuve ici d'initiative au service d'une demande qui vient des territoires et qui dépasse les clivages politiques.

Plus globalement, et je crois que la plupart d'entre nous en ont conscience, notre pays a besoin d'une réforme fiscale profonde. Cette réforme, que les écologistes appellent de leurs vœux, devrait s'attaquer aussi à la fiscalité locale. Pensons, ne serait-ce qu'un instant, à la réforme des bases locatives pour le calcul de la taxe d'habitation, véritable serpent de mer au sujet duquel rien n'évolue... Cette réforme fiscale devrait logiquement nous amener progressivement vers une part réelle d'autonomie financière des collectivités et, donc, en premier lieu, des régions.

L'autre grande lacune du texte ne relève pas du détail, puisqu'il s'agit ni plus ni moins de la démocratie. Les écologistes ne comprennent pas que l'on puisse procéder à une réforme territoriale sans l'accompagner d'une réforme forte de la démocratie locale. Donner des responsabilités aux collectivités locales sans renforcer la démocratie locale crée un déséquilibre de fond. Nous avons des propositions touchant aux deux échelons qui, selon nous, sont l'armature en devenir de l'organisation territoriale de notre pays : les régions et les intercommunalités.

Je ne reviens pas sur le suffrage direct, mais nous avons d'autres propositions. Pour certaines d'entre elles, comme le bicamérisme ou la séparation entre l'exécutif et le délibératif, que d'aucuns, sans nul doute, jugeront un peu exagérées, nous vous proposerons néanmoins de ne pas attendre que l'histoire nous donne raison pour les adopter, ce qui nous fera gagner du temps !

Nous voici donc face à ce qui sera probablement le dernier grand texte de réforme territoriale de cette mandature. Beaucoup d'amendements et des heures de débats nous permettront, je l'espère, d'aboutir à des solutions partagées allant dans le sens de l'intérêt général.

Notre pays a besoin d'une réforme lisible et ambitieuse. Ce serait l'honneur du Sénat d'incarner ce souffle réformateur et de ne pas apparaître uniquement comme une assemblée de nostalgiques des organisations territoriales du passé et des situations acquises. C'est en tout cas dans cet état d'esprit que le groupe écologiste s'engage dans le débat. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste. – M. Michel Delebarre et Mme Jacqueline Gourault applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Christian Favier.

**M. Christian Favier.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le texte que nous examinons aujourd'hui est le dernier volet législatif d'un profond bouleversement de nos institutions intervenu sans que nous ayons eu réellement à débattre de ses objectifs d'ensemble.

Débuté sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le big-bang territorial se poursuit avec la même cohérence, c'est-à-dire celle d'un projet profondément libéral, à mille lieues des attentes fortement exprimées par les élus en octobre 2012, à l'occasion des états généraux de la démocratie territoriale, organisés ici même au Sénat. Plutôt que d'en arriver à cette

bouillie législative, technocratique, inaudible pour nos concitoyens, saucissonnée en trois textes, il aurait été préférable de se doter d'abord d'un projet de loi d'orientation.

De fait, peu à peu, sans réelle vision d'ensemble, nous bouleversons notre pacte républicain, fondé sur des institutions locales de proximité, qui disposaient jusque-là d'un pouvoir d'intervention décentralisé afin de répondre aux besoins et aux attentes de nos populations. Ces diverses réformes avancent sans qu'à aucun moment il ait été envisagé de donner la parole au peuple. Ainsi s'installe pourtant une autre République, toujours plus technocratique, qui ne serait plus une et indivisible, mais d'abord fédéraliste et concurrentielle.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Non !

**M. Christian Favier.** Nos institutions locales vont se transformer en outils au service de la concurrence entre les territoires, et les politiques publiques en marchandises.

Dans le même temps, le principe d'égalité des territoires, cher à la gauche, se dilue, celui de fraternité a toujours autant de mal à s'affirmer et les libertés locales sont toujours plus encadrées.

Dans une société de plus en plus inégalitaire se met en place une nouvelle organisation de l'action publique à son image, fondée sur les inégalités entre les territoires, où toute ambition pour les réduire a été de fait abandonnée.

Alors que les tenants de la pensée libérale ne cessent de clamer, contre toute réalité, qu'il faudrait plus de riches pour qu'il y ait moins de pauvres, nous sommes appelés, à partir de ce même précepte, à créer des institutions locales « riches », pour qu'il y ait prétendument moins de territoires « pauvres ». Or chacun sait qu'en nous éloignant d'un aménagement du territoire équilibré et harmonieux, construit dans la proximité, nous allons, au contraire, renforcer les poches de pauvreté en dehors et au sein de ces territoires dits plus favorisés que les autres.

C'est dans ce contexte que nous venons de terminer nos débats sur les nouveaux périmètres de nos super-régions et que nous entamons la discussion sur le projet de nouvelle organisation territoriale de la République. Seulement, depuis plusieurs mois, l'absence de lisibilité de cette réforme de nos institutions locales est sans cesse renforcée par des prises de position changeantes du Gouvernement. Ainsi, madame la ministre, après le discours du Premier ministre laissant entendre que la fin des conseils départementaux n'était plus d'actualité, vous avez déclaré devant notre commission : « La suppression des départements suppose la majorité nécessaire à une révision constitutionnelle. Nous avons cinq ans pour élaborer une solution ». Pour vous, l'objectif de suppression des départements demeure donc.

Une chose est sûre, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui, dans sa version gouvernementale, organise bel et bien l'évaporation des départements, préconisée par la commission Balladur en son temps. Dans ces circonstances, nous nous félicitons que la commission des lois ait rejeté à la quasi-unanimité les articles qui prévoyaient de déshabiller les départements au profit des régions, tout en regrettant qu'elle n'ait pas fait de même complètement pour les transferts de compétences des départements vers les métropoles. Il est dommage qu'elle soit restée au milieu du gué dans sa défense de l'échelon départemental.

Par ailleurs, en renforçant la compétence économique des régions, objectif que nous pouvons entendre et même approuver, le Sénat s'apprête à remettre en cause le principe de libre administration pour les communes et les

départements en les plaçant sous la tutelle des régions, mais la nouvelle majorité sénatoriale de droite n'a malheureusement pas l'exclusivité du double langage.

Ainsi, le Gouvernement a fait adopter en décembre dernier, avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, ou loi MAPTAM, le rétablissement de la compétence générale, pour les régions et les départements. Vous disiez alors, madame la ministre, qu'il s'agissait là d'un « marqueur de gauche » et d'un engagement décentralisateur. Comment comprendre que vous proposiez aujourd'hui de leur retirer cette compétence générale? Devons-nous en conclure que, désormais, le Gouvernement recherche des « marqueurs de droite » et un engagement recentralisateur?

Toujours dans la loi MAPTAM, vous décidez de nommer les régions chef de file du développement économique. Cette loi n'est pas encore appliquée que vous revenez sur cette mesure et transformez, dans le projet de loi NOTRe, les régions en collectivités « responsables » du développement économique, concept juridique inexistant, non prévu dans notre Constitution.

On a parfois l'impression d'une navigation à vue, même si l'on doit reconnaître que vous gardez le cap : concentrer les pouvoirs locaux entre les mains de grandes intercommunalités, organiser l'évaporation des communes et des départements, renforcer les compétences régionales, réduire la libre administration des collectivités territoriales, tenter de les hiérarchiser, réduire leurs ressources et mettre sous contrôle leurs dépenses. C'est parce que l'ensemble de ces ingrédients sont tous contenus dans le projet de loi que nous le contestons, comme nous avons rejeté les précédents qui étaient de la même veine.

Nous aussi, nous gardons le cap. Nous continuons d'affirmer que le « millefeuille » est une grossière affabulation, que l'avenir appartient aux communes, aux départements et aux régions, travaillant avec un État stratège garant de l'égalité des citoyens.

**Mme Cécile Cukierman.** Parfait!

**M. Christian Favier.** Nous réaffirmons que chaque collectivité a sa place et son utilité, qu'elle doit disposer de compétences identifiées, des moyens d'agir pour des projets partagés et intervenir librement quand les intérêts de son territoire sont en cause. L'heure n'est donc pas à la caporalisation de nos institutions et de l'action locale.

Toutes les collectivités territoriales ne doivent pas s'aligner derrière un chef, fût-il « de filat ». Elles doivent au contraire travailler ensemble, se coordonner, coopérer entre elles, en réseau, en partenariat, dans le respect de la place et du rôle de chacun, dans le cadre de projets d'actions publiques partagées, pour décupler leurs actions et ainsi mieux répondre aux besoins et aux attentes de la population.

L'heure n'est pas à l'austérité, mais au contraire au déploiement de l'investissement et de l'action publique. L'heure n'est pas venue, pour nos collectivités, de se recroqueviller sur elles-mêmes, sur leur pré carré. Il faut au contraire ouvrir en grand l'intervention publique partagée en associant toujours plus les citoyens.

Vous le voyez, nous ne nions pas le besoin de réformes, mais nous récusons des orientations qui ne constituent en rien une nouvelle étape de décentralisation. Vos réformes, madame la ministre, manquent singulièrement de clarté, ce qui est un comble quand vous présentez ce texte comme étant celui de la « clarification de l'action publique ».

Ainsi, ce texte porte globalement sur les compétences, mais il ne dit rien sur les moyens dont les collectivités territoriales disposeront réellement pour les mettre en œuvre. Pis, une réforme de la dotation globale de fonctionnement est annoncée pour 2016, donc plus tard, sans que l'on en connaisse les orientations. Nul ne sait si les régions et les intercommunalités disposeront des moyens nécessaires pour leurs nouvelles interventions; nul ne sait si leur autonomie financière sera renforcée.

En cette période de diminution radicale des dotations publiques et de dégradation des capacités d'autofinancement, on peine à imaginer comment tout cela fonctionnera.

Le même manque de clarté caractérise la définition des compétences économiques des régions. Si nous avons bien compris le texte, il ne s'agit pas d'un transfert de compétences de l'État, mais d'un redéploiement. Comment vont s'articuler alors l'action des régions et celle de l'État, qui reste responsable de l'essentiel de la politique économique? Comment vont se construire ces interventions régionales dans le cadre du développement de filières de production qui dépassent les frontières des régions, fussent-elles devenues plus grandes?

Finalement, cette affirmation du rôle économique des régions ne vise-t-elle pas d'abord à mettre en place un guichet unique, distributeur quasi automatique d'aides et de subventions aux entreprises, sans réelles contreparties en termes d'emploi?

Sachant que les petites et moyennes entreprises sont, pour près de 70 % d'entre elles, des sous-traitantes de grands groupes, comment allons-nous faire pour que ces aides régionales ne soient pas absorbées par les grands groupes, compte tenu de leur emprise sur l'activité de leurs sous-traitants? Comment nous assurer que ces aides ne serviront pas, comme le CICE, à la restauration des marges des entreprises et non à la relance de la production, et donc au développement économique et social de nos régions? Nous attendons des explications et des garanties sur ces points, et nous serons particulièrement vigilants sur le contrôle et la transparence dans l'utilisation de ces fonds publics.

On peut s'interroger également sur l'articulation de l'action économique des régions et des quatorze métropoles. Que se passera-t-il en cas de désaccord entre ces deux instances?

Le deuxième aspect essentiel du projet de loi concerne l'élargissement contraint des intercommunalités, auquel nous ne saurions souscrire, pour deux raisons essentielles.

D'une part, il s'agit une nouvelle fois, dans la droite ligne de la loi de 2010, de contraindre les communes et leurs intercommunalités à des regroupements autoritaires. Or, pour nous, les intercommunalités doivent demeurer des outils de coopération volontaire, fondés sur des projets partagés au service du développement de nos communes, et non pas des outils de leur intégration visant à leur disparition.

D'autre part, la carte intercommunale issue de la loi de 2010 vient seulement de s'appliquer. Il faut donc laisser à ces nouvelles structures le temps de se mettre en place, d'apprendre à travailler ensemble, de mettre en œuvre les compétences dont elles viennent, pour la plupart, d'hériter.

Le nouveau paysage intercommunal a besoin de stabilité. Il n'y a donc aucune urgence à le bouleverser à nouveau, avec de nouveaux périmètres et compétences élargis. Pour ma part, je me félicite que la commission des lois se soit

prononcée à une très large majorité, pour ne pas dire à l'unanimité, pour le maintien à 5 000 habitants du seuil des intercommunalités.

Par ailleurs, le projet de loi, usant de la confusion des mots et des concepts, met en place un « schéma départemental des services au public » à la place des « schémas de services publics », sous l'égide de l'État, qui est là dans son rôle, mais en zappant au passage les départements, qui sont pourtant les mieux placés pour intervenir en ce domaine. Si le changement visait à examiner l'ensemble des services utiles à la population, nous ne pourrions que le soutenir, mais il est en fait l'instrument de la création de maisons de services « au public », pouvant être gérées par le secteur privé.

Dans le même temps, il met en place, pour les services pouvant revêtir des missions de service public, l'équivalent des partenariats public-privé : c'est la privatisation des services locaux qui se dessine ; c'est la casse de la place et du rôle spécifique de nos administrations locales, de nos services municipaux, sur des périmètres d'intervention qui n'auraient plus rien à voir avec nos délimitations administratives et qui s'apparenteraient en fait à des zones de chalandise.

Enfin, pour terminer, le projet de loi confirme le vaste plan social qui se prépare dans nos collectivités territoriales appelées à concentrer leurs services et à réduire leur voilure.

Mutation et transfert d'office, éloignement, perte de responsabilités, changement de poste, carrière réduite, plan de licenciement des contractuels et vacataires, non-remplacement des départs à la retraite, telles sont les sombres perspectives de ce bouleversement institutionnel pour les agents de la fonction publique locale. Tout cela se met en place sans concertation réelle et sans négociation sociale à la hauteur des enjeux. Aussi comprenons-nous et partageons-nous les inquiétudes des personnels qui se manifestent actuellement. Dans ce domaine, il ne s'agit pas pour nous de défendre des corporatismes, car c'est bien l'avenir de l'emploi local et des services publics, partout sur le territoire national, qui est en cause.

Aussi comprendrez-vous, pour toutes les raisons que je viens de développer, qu'il faudrait de profondes modifications de ce projet de loi pour que nous puissions le soutenir. Nous défendrons donc de nombreux amendements pour tenter d'en infléchir certains aspects et nous serons sensibles au débat qui va s'ouvrir et, je l'espère, aux avancées qui pourront être obtenues. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, « ce qui se conçoit bien s'énonce clairement ». Nous ne pouvons que conclure de cet adage que le projet de loi dit « NOTRE » procède pour le moins d'une conception à géométrie variable, et c'est un euphémisme ! Commencer par découper de grandes régions avant de parler de leurs ressources et de leurs compétences était en effet original...

**Mme Françoise Férat.** C'est le moins que l'on puisse dire !

**M. Jacques Mézard.** Quel est le fil conducteur de cette réforme ? Là est la question ! Quelle est aujourd'hui la position réelle du Gouvernement ? Nous attendons des réponses claires, madame la ministre.

En dépit de tous les attermoissements, des changements de cap, il semblerait que votre idée d'origine était de supprimer l'échelon départemental, de renforcer les régions et les intercommunalités au détriment des communes. En fait, où en êtes-vous ?

La Haute Assemblée, saisie la première de ce texte en vertu de la Constitution, est placée dans une situation originale, peut-être inédite. Le texte du Gouvernement est resté le même que celui validé par le conseil des ministres du 18 juin dernier. Contrairement à d'autres projets de loi, on l'a vu encore récemment, il ne semble pas que le Gouvernement ait déposé d'amendements modifiant significativement son projet initial.

Or, si l'on résume le projet initial, il convient de relever que l'exposé des motifs, à sa page 5, annonce que « le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020 ». Face aux réactions fortes émanant de toutes les sensibilités, en particulier de la nôtre, l'exécutif a déclaré vouloir conserver les conseils départementaux, dans un premier temps uniquement dans les départements ruraux – terme assurément peu juridique. Dans un deuxième temps, il s'agissait de la moitié des départements et, ces derniers temps, Mme la ministre nous dit que cette question n'est plus à l'ordre du jour. Dont acte ! Mais il nous faut savoir aujourd'hui si le Gouvernement n'a pas l'intention, dans quelques mois, après les prochaines échéances électorales locales, de reposer la question sous une forme ou sous une autre.

À ce niveau de la discussion, nous ne pouvons que déplorer le recours à la procédure accélérée, dans le doute que nous éprouvons sur les motifs véritables qui ont motivé l'utilisation de cette procédure.

Pour être clairs, madame la ministre, nous souhaitons que le Gouvernement s'en tienne à la position exprimée par le Président de la République le 18 janvier 2014, à Tulle. Il déclarait à cette occasion : « Les départements gardent donc leur utilité pour assurer la cohésion sociale et la solidarité territoriale. Et je ne suis donc pas favorable à leur suppression [...]. Car des territoires ruraux perdraient en qualité de vie, sans d'ailleurs générer d'économies supplémentaires [...]. » Depuis, d'autres annonces sont intervenues, y compris celles sur les économies de 20 milliards, 15 milliards ou 10 milliards d'euros attendues de la suppression du département.

Si l'on revient à la sagesse, c'est-à-dire à cette excellente citation, c'est le cœur même de votre projet de loi qui n'a plus de raison d'être, madame la ministre. Ce constat a justifié le travail de réécriture totale réalisé par les rapporteurs de la commission des lois, Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, qui ont accepté de le réaliser dans des conditions extrêmement difficiles.

Si l'on revient au texte initial, il organise l'évaporation des conseils départementaux en leur enlevant d'importantes compétences de proximité : transfert aux régions des compétences en matière de voirie départementale, de collèges et de transports scolaires. La commission des lois propose de supprimer ces transferts, et nous partageons son avis. Il n'est pas raisonnable de faire gérer de telles compétences par de grandes régions éloignées de la proximité. Tout le débat est de savoir si le Gouvernement a oui ou non définitivement renoncé à ces trois transferts de compétences.

Nous sommes non dans un projet de décentralisation, mais dans un projet de centralisation régionale. D'où l'excellente expression d'un député frondeur : « Vous avez aimé le jacobinisme national, vous allez adorer le jacobinisme régional ! » Plus objectivement, car le propos cité est un peu provocateur, ce texte se veut de clarification des compétences, un objectif partagé par une grande majorité de notre groupe. Je rappelle que nous avons voté majoritairement contre le rétablissement de la clause de compétence générale lorsque vous l'aviez

proposé, madame la ministre. Cette clause a véritablement un sens pour le bloc communal. Pour les autres strates, une clarification des compétences est souhaitable en préparant une compétence partagée pour la culture, le sport et le tourisme – sans chef de filat de la région.

Concernant le développement économique, la compétence renforcée de la région n'a de sens qu'avec une articulation précise de son intervention vis-à-vis des métropoles et des intercommunalités. Il est évident que ce sont les métropoles et les agglomérations qui portent sur leur territoire l'action économique, l'innovation, les projets concrets. Les interventions en commission des lois de notre excellent collègue Gérard Collomb ont été frappées au coin du bon sens.

Contrairement à ce qui nous a été rabâché depuis des mois, la mise en place de très grandes régions ne va pas faciliter l'aménagement stratégique du territoire.

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. Hélas !

**M. Jacques Mézard**. En tout cas, nous tenons fondamentalement à ce que la compétence exclusive de la région ne soit pas dans les faits en contradiction avec les dispositions de l'article 72 de la Constitution sur la libre administration de chaque collectivité et l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre. Malheureusement, je pense que l'on n'en prend pas le chemin, en tout cas, on ne prend pas le bon chemin ! Vous essayez, par tous les moyens, par les schémas prescriptifs, par toute une série de mesures, d'imposer votre volonté. En effet, qui aura l'argent, sinon les grandes régions, ce qui va leur permettre d'exercer une forme de tutelle sur un certain nombre de collectivités, répondant ainsi au souhait ardent de quelques hiérarques présidents de région !

La commission des lois a également fait œuvre utile en supprimant l'action récursoire de l'État envers les collectivités territoriales en cas de manquement à une obligation européenne. Qu'une telle disposition figurât dans le texte était quand même fort de café !

J'en viens à la question du développement de l'intercommunalité.

Fusionner les intercommunalités à marche forcée au mépris de la concordance de ces EPCI avec les bassins de vie n'est pas conforme à un aménagement du territoire raisonné.

**M. Henri de Raincourt**. Exact !

**M. Jacques Mézard**. La fixation d'un seuil à 20 000 habitants est condamnée de toutes parts, car c'est une mesure totalement déconnectée des réalités du terrain.

**M. Bernard Fournier**. Eh oui !

**M. Jacques Mézard**. C'est arbitraire – absurde, oserai-je ajouter ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. Bernard Fournier**. Absolument !

**M. Jacques Mézard**. Nous ne saurions nous contenter des dérogations que vous nous promettez, car elles sont souvent délivrées sur un mode arbitraire.

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre*. Je n'ai pas parlé de dérogations : j'ai dit qu'il y aurait des adaptations !

**M. Jacques Mézard**. Certes, il convient de favoriser le regroupement des EPCI, mais pour qu'ils soient davantage en adéquation avec les bassins de vie. Ce qui compte, ce n'est pas seulement le nombre d'habitants, c'est le bassin de vie. On a déjà des cantons binominaux le plus souvent en décalage total avec les intercommunalités, ce qui est domma-

geable. La bonne solution, c'était de faire concorder le mieux possible carte cantonale et intercommunalités, y compris pour élire les conseillers départementaux.

**M. Henri de Raincourt**. Évidemment !

**M. Jacques Mézard**. Le seuil de 20 000 habitants n'a aucun sens si ce n'est dans la vision d'une suppression des départements. Il y avait une cohérence que nous ne partagions pas, mais qui était évidente. Les amendements de la commission des lois sont donc les bienvenus, et nous les voterons.

Reste la question des délais donnés aux intercommunalités pour réaliser la nouvelle carte intercommunale. Compte tenu du fait que ces EPCI sortent tout juste d'une procédure de nouvelle carte intercommunale, du temps que va encore prendre le vote définitif du présent projet de loi, des difficultés concrètes pour harmoniser des compétences différentes, la prolongation d'un an de tous les délais nous paraît indispensable et de nature à favoriser les regroupements.

*In fine*, au-delà des territoires dans lesquels une métropole existe et irrigue sa grande périphérie, territoires qui disposeront – nous l'avons voté avec la loi MAPTAM – des moyens directs d'action, de développement et d'innovation, reste la question préoccupante de ce que je nomme régulièrement les territoires « interstitiels sans métropole ».

Nous avons constaté que nombre de villes et d'agglomérations moyennes ont perdu de la population et des emplois, aspirés par les métropoles régionales actuelles – cela risque d'ailleurs d'être le sort des métropoles régionales déchues par la fusion des régions.

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre*. C'est un vrai sujet !

**M. Jacques Mézard**. Pour renverser cette tendance, ces territoires ont besoin de liberté, d'accessibilité et de matière grise.

La liberté, c'est de mettre fin à la multiplicité de schémas nationaux, régionaux, départementaux plus ou moins prescriptifs qui sont devenus une entrave au développement. Le seul schéma qui nous manque, mes chers collègues, c'est un schéma national d'aménagement du territoire par l'État !

**M. Bruno Retailleau**. Très bien !

**M. Jacques Mézard**. Les élus locaux sont accablés par ces schémas, par les multiples comités de pilotage, les fameux COPIC, les commissions préfectorales de toutes sortes. Ils n'ont plus assez de temps pour faire de la prospective, pour sortir du quotidien. Il n'est pas surprenant que, dans ces conditions, les administratifs profitent d'un système électoral qui éloigne l'élu régional du citoyen et prennent souvent le pouvoir dans les régions.

De la même manière, nous souhaitons une action législative plus forte vers la suppression de nombre de syndicats mixtes et d'agences, dont la création nous est souvent imposée de fait par la loi.

Ce qui importe, ce n'est pas de supprimer l'un des trois étages de l'organisation territoriale. Vous n'y arriverez pas ! Ce qui importe, c'est de simplifier leur fonctionnement, d'élaguer les structures parasites, de favoriser la concertation entre les strates sans porter atteinte à la libre administration de chaque collectivité.

Mes chers collègues, le projet de loi NOTRE ne sera pas un texte fondateur. N'en faisons pas un texte de déménagement du territoire ! C'est l'espoir qui est le nôtre. (*Applaudissements sur les travées du RDSÉ, de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

(Mme Jacqueline Gourault remplace M. Gérard Larcher au fauteuil de la présidence.)

**PRÉSIDENCE DE MME JACQUELINE GOURAULT  
vice-présidente**

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Adnot.

**M. Philippe Adnot.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ne disposant que de trois minutes, je serai lapidaire. Vous voudrez bien m'en excuser.

Mon intervention est inspirée d'un livre que je viens de terminer, *Aux portes de l'éternité*, de Ken Follett, dont je vous recommande la lecture.

Il y a vingt-cinq ans, le mur de Berlin tombait, sans guerre civile, sans déploiement de force militaire. Simplement parce que le régime en place étouffait toute velléité d'initiative, de liberté et de responsabilité. Ce régime liberticide est mort d'avoir imposé un carcan insupportable, d'avoir voulu le bonheur des gens à leur place, en bref, de les avoir sur-administrés.

Le texte que nous examinons est liberticide. Il est liberticide pour les communes, à qui la Constitution reconnaît le droit de s'administrer librement. Or on voit qu'un quarteron de technocrates veut imposer des regroupements de 20 000 habitants, quelles que soient l'histoire, la démographie, la culture ! Peut-il exister plus bel exemple de régime aveugle ? Nous voulons, nous, que les intercommunalités puissent se constituer librement.

**M. Philippe Dallier.** Très bien !

**M. Philippe Adnot.** Il est liberticide pour les départements, qui, depuis les premières lois de décentralisation, ont progressivement dû intégrer les personnels techniciens, ouvriers et de service, les TOS, les agents des parcs de l'équipement, les collèges, les routes, les pompiers, et j'en passe.

Plus que jamais, les départements sont des collectivités modernes conjuguant la proximité avec le recul nécessaire et une taille suffisante pour mener de vraies politiques globales. Modernes, ils le sont également – vous le voyez, je ne suis pas toujours critique – par leur futur système électoral, puisque ce seront les seules collectivités intégralement paritaires hommes-femmes.

Nous voulons que les départements puissent prendre des initiatives économiques. Dans mon département, le conseil général s'est récemment substitué à la région, qui n'avait pas voulu intervenir pour aider trois entreprises. Sans initiative, il ne se passe rien, et on laisse le chômage perdurer ! Nous voulons que les départements puissent prendre des initiatives lorsque les régions ne veulent pas – ou ne peuvent pas – intervenir.

Le texte est liberticide pour les régions, dont on voit bien qu'elles ont été décidées en dehors de toute réflexion démocratique et dont le rôle sera essentiellement technocratique.

Mes chers collègues, j'ai compté le nombre de schémas qu'il va falloir créer pour encadrer les autres collectivités et les citoyens. Je vous recommande, lorsque nous poursuivrons l'examen de ce texte au mois de janvier, de vous y intéresser. Nous irons jusqu'à faire un schéma régional pour les créma-toriums ! (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. Jackie Pierre.** Eh ben !

**M. Bruno Sido.** C'est stratégique...

**M. Philippe Adnot.** Y a-t-il plus bel exemple de sur-administration ?

Les citoyens étouffent, ils n'en peuvent plus des règles, des normes, des contraintes, des études de cabinets, qui vont, c'est certain, prospérer avec ce genre de réforme. Ils vous le font savoir, madame la ministre, par la cote de popularité de votre Président. Ils vous le font savoir par les résultats aux élections municipales, sénatoriales, législatives partielles – dans l'Aube, vous avez fait 14 % !

Seriez-vous sourds et aveugles ? Il nous revient donc de vous ouvrir les yeux : la France ne veut pas devenir l'Allemagne de l'Est avec vos carcans, vos pesanteurs, vos textes liberticides. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Didier Guillaume.** Arrêtez, quand même !

**M. Philippe Adnot.** Nous combattons votre texte, nous le changerons en réhabilitant le droit à l'initiative, à la souplesse, en restaurant le droit à s'organiser librement. Nous le combattons, parce qu'il serait ruineux pour la France, aussi bien financièrement qu'éthiquement et moralement.

Nous sommes, nous, pour la liberté, contre votre archaïsme liberticide ! Je soutiendrai les commissions qui ont présenté d'excellents amendements. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur quelques travées de l'UDI-UC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Delebarre.

**M. Daniel Raoul.** Ça va nous changer !

**M. Michel Delebarre.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, personne ne comprendrait que je n'aie pas une pensée pour René Vandierendonck.

**M. Bruno Sido.** Bien sûr !

**M. Michel Delebarre.** Il aurait été content de participer à ce débat et je pense que le débat aurait été content de sa présence... Il tient beaucoup à ce projet de loi sur lequel il a travaillé pas mal de temps avec son corapporteur, Jean-Jacques Hyest, au sein de la commission des lois.

Le Gouvernement a présenté le 18 juin dernier un projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, ainsi qu'un projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ces deux projets de loi sont appelés à fonder la réforme territoriale souhaitée par le Président de la République et le Premier ministre.

L'organisation décentralisée de la République, inscrite dans la Constitution, constitue à nos yeux un atout pour la France. Elle s'appuie sur une solidarité étroite entre l'État et les collectivités territoriales. Pourtant, au fil des lois de décentralisation successives, nombreux sont ceux qui pensent qu'elle est devenue trop complexe et trop peu lisible pour les citoyens et les entreprises. Face à ce constat, la réforme territoriale poursuit trois objectifs principaux : simplifier et clarifier le rôle des collectivités territoriales, faire des territoires l'un des moteurs du redressement économique du pays, renforcer les solidarités territoriales et humaines.

Le Sénat, en tant que représentant des collectivités territoriales, a un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Il est le représentant de tous les territoires de notre pays, sans privi-

légier l'un ou l'autre. Il est donc pleinement dans son rôle en enrichissant le texte proposé par le Gouvernement, comme le prévoit l'article 24 de notre Constitution.

Ainsi que l'écrivait notre ancien collègue Edmond Hervé, à qui je souhaite rendre hommage pour son travail dans ce domaine et son engagement constant en faveur de la décentralisation, je veux rappeler que les collectivités territoriales sont des composantes indispensables de notre République. Elles servent la citoyenneté, la démocratisation du pouvoir, favorisent le développement des territoires, contribuent à la richesse de la nation et à la modernisation de notre État.

L'objectif de la réforme dont nous débutons l'examen est d'assurer à la République française une nouvelle organisation permettant de parvenir à davantage de croissance, d'emploi et de succès économiques pour les entreprises, au bénéfice de chacun des niveaux de territoire et de l'ensemble du pays. À cet égard, madame la ministre, le renforcement du rôle de la région nous semble primordial.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Bravo !

**M. Michel Delebarre.** La nécessité d'accroître le rôle des régions en matière de développement économique fait consensus, compte tenu des limites du dispositif retenu lors de la précédente réforme de décentralisation de 2004.

La place stratégique des régions en matière de développement économique et d'emploi est largement reconnue en raison de leur expérience dans ce domaine, des compétences qu'elles assument en matière de formation et de soutien à la recherche de l'innovation ou d'aménagement du territoire, de leur vocation à préparer l'avenir et de leur périmètre.

Le rapport Gallois sur la compétitivité de l'industrie française va dans le même sens, puisqu'il propose qu'une compétence forte de coordination des actions de soutien public à l'industrie leur soit reconnue dans la troisième étape de la décentralisation. Sa treizième proposition suggère ainsi de donner aux régions la responsabilité de coordonner l'action des différentes structures régionales en charge de promouvoir l'innovation et le développement de l'industrie, ainsi que d'animer le dialogue social.

Dans son rapport annuel sur l'état de la France en 2012, le Conseil économique, social et environnemental ne conclut pas autrement, en affirmant que ce qui est essentiel pour favoriser le développement économique régional, avec la croissance, l'emploi et la rentabilité suffisante des entreprises, c'est l'existence d'un projet régional cohérent, élaboré après concertation avec toutes les parties prenantes.

Pour remplacer les trop nombreux documents de programmation existants et simplifier leurs outils d'intervention, les régions élaboreront deux schémas : l'un pour le développement économique, l'autre en faveur de l'aménagement durable des territoires. Ces schémas seront rendus prescriptifs pour que les stratégies soient effectives et adaptées à chaque contexte.

Cet accroissement du rôle des régions, auquel nous souscrivons totalement, ne saurait toutefois se traduire par l'octroi d'une compétence exclusive en la matière, dont les limites ont été exposées à de nombreuses reprises. Cette mesure priverait notamment les territoires de l'expérience et du savoir-faire développé par les autres collectivités, en lien avec leurs compétences. Elle induirait une perte de cohérence et du caractère intégré de certaines politiques menées, par exemple celles des départements en matière d'insertion sociale.

Il s'agit, dès lors, de prévoir la meilleure articulation possible entre les interventions des uns et des autres. C'est une meilleure répartition des rôles entre les grandes fonctions régulatrices de l'État, le pouvoir de planification régional et les politiques locales d'animation qui doit être recherchée. Dans ce cadre, il pourrait être envisagé qu'un diagnostic détaillé des risques de redondances entre les actions de l'État et celles des collectivités soit dressé dans l'année suivant l'adoption de la loi de décentralisation, afin qu'une réponse y soit apportée.

Par ailleurs, une articulation plus forte devrait être recherchée entre les interventions des collectivités et celles de l'État ou de ses opérateurs dans le domaine de la politique économique, par une meilleure connaissance réciproque des actions de chacun. Si la conférence des territoires réunit des représentants de l'État et des collectivités, comme cela est actuellement envisagé, elle pourrait remplir ce rôle.

En tout état de cause, le projet de loi défendu par le Gouvernement vise à l'essentiel : une intercommunalité élargie et aux compétences étoffées afin de traiter le problème de l'émission communale, et une région érigée en niveau de pilotage stratégique. Cela va dans le bon sens.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Tout à fait !

**M. Didier Guillaume.** Très bien !

**M. Michel Delebarre.** Le Gouvernement s'est ainsi engagé dans des voies dont on sentait, depuis un moment déjà, qu'elles devaient être suivies. Une autre évolution se dessine, également salutaire à mon sens, qui tend vers une différenciation de l'administration des territoires urbains et de celle des territoires ruraux, et voit corrélativement émerger le niveau de métropole, dont on sait toute l'importance à venir dans la structuration de l'action publique. N'est-ce pas, monsieur Collomb ? (*M. Gérard Collomb opine.*)

Certes, le Gouvernement est revenu sur sa décision de supprimer unilatéralement le département. D'aucuns y verront une reculade ou un changement de direction malvenu. C'est bien triste ! Honnêtement, face à une réforme de cette importance, qui engage notre pays pour de très nombreuses années, ne fallait-il pas accepter ce revirement pour bâtir la meilleure architecture possible ? C'est ce que je crois.

J'estime que le Parlement, tout particulièrement le Sénat, a été entendu par le Gouvernement, ce dont je me félicite.

**M. Marc Daunis.** Très bien !

**M. Michel Delebarre.** (*Exclamations amusées sur les travées de l'UMP.*) Le doute traverse d'ailleurs toutes les travées de nos assemblées, et même au-delà. J'ai ainsi lu dans *Le Parisien* du 16 juin 2014 que Mme Valérie Pécresse, laquelle n'est pas d'habitude l'une de mes références ...

**M. Jean-François Husson.** C'est dommage !

**M. Henri de Raincourt.** On peut toujours changer !

**M. Michel Delebarre.** ... déclarait qu'« il faut supprimer les départements, au moins en zones urbaines, et les fusionner avec les régions, et pas en 2020, maintenant ! »

**M. Didier Guillaume.** Elle n'est pas la seule à l'UMP !

**M. Michel Delebarre.** C'est presque du Valls 2013 ! (*Rires sur les travées du groupe socialiste. – Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP.*)

Notre système territorial, partant de bases différentes de celles de nos voisins européens, tend finalement à s'en rapprocher lentement. En Espagne, en Allemagne ou en

Italie, les régions sont dotées d'un pouvoir législatif. Si notre pays n'a pas vocation à s'engager aujourd'hui dans cette voie, faut-il nous interdire toute perspective dans cette direction ? Je n'en suis pas certain.

La France est un État unitaire et doit le rester. Il n'en reste pas moins que si l'État souhaite conserver la maîtrise de bien des compétences normatives, sans doute serait-il bon, sans aller nécessairement jusqu'à confier des compétences législatives aux régions, de leur laisser une part du pouvoir réglementaire d'application de la loi (*Applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)...

**M. André Reichardt.** Très bien !

**M. Michel Delebarre.** ... ce qui suppose d'accepter, en échange, que ces normes s'imposent aux autres collectivités. Cela vaut la peine d'y réfléchir !

**M. André Reichardt.** Absolument ! Nous avons d'ailleurs déposé un amendement sur le sujet !

**M. Michel Delebarre.** Aujourd'hui, le président de l'exécutif régional peut, certes, réglementer la circulation dans les ports régionaux, par exemple, mais cela ne va pas au-delà de ces détails. En quoi pourrait consister le pouvoir réglementaire des régions ? Je citerai ici le professeur Jean-Bernard Auby, qui a évoqué ce sujet lors des nombreuses auditions organisées par la commission des lois.

Prenons l'exemple de la Bretagne qui, connaissant son littoral dans ses moindres détails, s'estime être la mieux à même de le protéger. À mon avis, c'est au niveau régional que peuvent s'appliquer les modes d'administration les plus adaptés.

La réalité doit nous conduire au pragmatisme : la France n'a plus besoin d'être administrée de la même façon de Lille à Perpignan ou de la Bretagne à l'Alsace. L'administration territoriale de la République doit être capable de s'adapter à la réalité de ses différents territoires.

Je tiens également à dire quelques mots sur l'autonomie fiscale des collectivités. À l'objectif de régions plus grandes et de collectivités territoriales plus fortes doivent être associés ceux d'une reconstruction de l'autonomie fiscale qu'elles ont perdue depuis 2010 et de suppression de la taxe professionnelle.

La création de nouvelles taxes est impossible dans le contexte financier actuel. En revanche, les sénateurs socialistes souhaitent qu'une réflexion soit engagée sur la répartition de la ressource locale, notamment celle assise sur les entreprises, afin que les régions bénéficient à nouveau d'un réel pouvoir de levier fiscal.

La péréquation découle nécessairement de ce principe. Le partage de fractions d'impôts d'État pourrait constituer une solution ayant le double avantage de renforcer l'autonomie fiscale des régions et d'être attribuée en fonction de critères assurant la péréquation.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République confie à cet effet de nouveaux blocs de compétences aux régions, au service du développement économique, de l'attractivité et du développement équilibré des territoires. À cet égard, madame la ministre, le groupe socialiste a examiné la possibilité de confier aux régions, à leur demande et à titre expérimental, le service public d'accompagnement vers l'emploi. Or ce dispositif n'est pas

prêt ; c'est trop rapide ! Tous ceux qui ont examiné cette question nous disent qu'il faut du temps, qu'il faut tester, pour que cette affaire soit bien menée.

Je crois que le Gouvernement présentera un amendement tendant à remplacer les deux que nous avons déposés, lesquels visaient à aller plus vite et plus loin. Nous ne chercherons pas à aller plus vite et plus loin, mais nous pensons qu'il ne faut pas s'interdire de réfléchir dans ce domaine, car il y a peut-être des choses à faire dans l'avenir.

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, mon cher collègue !

**M. Michel Delebarre.** Je vais conclure, madame la présidente, car vous avez l'air d'y tenir. (*Sourires.*) J'ajouterai toutefois un mot.

**Mme la présidente.** Un seul !

**M. Michel Delebarre.** Non, plutôt quelques-uns sinon mon propos ne serait pas compréhensible. (*Nouveaux sourires.*)

Le groupe socialiste propose la fixation, dans le domaine de l'intercommunalité, d'un seuil de 15 000 habitants pour la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. (*Vives exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*) Je savais que cela vous passionnerait. Je n'ai donc pas pu m'empêcher de le dire... (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** Vous avez bien fait !

**Mme la présidente.** Il vous faut vraiment conclure, mon cher collègue !

**M. Michel Delebarre.** Soit ! En tout cas, je vous remercie, madame la présidente, de votre patience. J'aurais pourtant pu continuer... (*Sourires et applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du groupe écologiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Mercier.

**M. Michel Mercier.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le projet de loi qui est aujourd'hui soumis à notre examen n'est pas exempt d'une certaine ambiguïté... (*Rires sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*) Notons que ce texte a fait l'objet d'une présentation assez extraordinaire puisque M. le Premier ministre est venu lui-même l'annoncer à cette tribune, le 28 octobre dernier. Il nous a rappelé à cette occasion que la décentralisation était l'un des fondements de la France et qu'elle renforçait notre démocratie.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** C'est vrai !

**M. Michel Mercier.** On ne peut qu'être d'accord avec cette idée, mais où est la décentralisation dans le projet de loi ? Il n'y en a pas !

**M. André Reichardt.** En effet !

**M. Michel Mercier.** Est-il nécessaire que le Premier ministre vienne nous annoncer un texte de décentralisation, quand celui-ci n'en traite pas ?

En réalité, il ne s'agissait pas initialement de décentraliser, mais de supprimer le département grâce à une technique éprouvée et bien connue – utilisée juste avant la dernière guerre pour siphonner les conseils d'arrondissement – consistant à répartir différemment les compétences.

**M. François Zocchetto.** Eh oui !

**M. Michel Mercier.** Vous tentez aujourd'hui de faire que l'histoire se répète en établissant de nouvelles compétences pour la région, le département et les intercommunalités. Il n'y a là rien de nouveau !

Je commencerai par le département, car c'est le niveau le plus simple.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, vous vous êtes emberlificotés dans cette affaire.

**M. Bruno Retailleau.** Belle expression !

**M. Michel Mercier.** À force de ne pas savoir ce que l'on veut et de ne pas vouloir ce que l'on peut, on finit par ne plus savoir où l'on en est.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Eh oui !

**M. Michel Mercier.** Je me souviens pourtant des cris d'orfraie de nos collègues en 2010 à l'occasion de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, au moment de la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions.

**Mme Sophie Joissains.** Eh oui !

**M. François Patriat.** Pas moi !

**M. Michel Mercier.** Il y a toujours des exceptions, monsieur Patriat. Mais avoir raison trop tôt, comme le disait Edgar Faure, ne sert à rien ; l'important est d'avoir raison au bon moment.

Dans l'enthousiasme général de 2012, on a promis de rétablir la clause de compétence générale, ce qui fut chose faite au début de 2014, avant de la supprimer à nouveau à la fin de la même année. Où en sommes-nous ?

Je vous demande un petit effort, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État ! Si vous voulez résoudre le problème de la dualité entre région et département, qui peut en effet se poser, allez jusqu'au bout : rétablissez le conseiller territorial ! (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**M. Marc Daunis.** Quelle horreur !

**M. Michel Mercier.** Vous aurez résolu le problème : c'est en effet une façon toute simple de faire jouer à des élus le rôle du conseiller général et du conseiller régional !

Vous avez choisi une autre voie. C'est votre droit : vous avez la majorité. Mais encore faut-il qu'on y comprenne quelque chose !

**M. Michel Delebarre.** Ça, c'est vrai !

**M. Michel Mercier.** Vous êtes un esprit clair, monsieur Delebarre.

**M. Michel Delebarre.** Nous sommes deux !

**M. Michel Mercier.** C'est pour ça que nous tombons d'accord assez souvent. (*Sourires.*)

Il paraît bizarre – pour ne pas dire plus – de vouloir siphonner le département au moment où vous venez de créer un nouveau mode de scrutin, de redécouper des cantons pour élire les assemblées départementales et même d'embouteiller le Conseil d'État, qui doit bien avoir une centaine de dossiers à traiter avant les prochaines élections départementales.

**M. André Reichardt.** Il va falloir qu'il fasse vite : c'est en mars !

**M. Michel Mercier.** Tout cela manque un peu de logique !

La seule chose que pouvait faire la commission des lois du Sénat était de veiller, quelles que fussent les difficultés rencontrées, à ce qu'on ne se moque pas des électeurs : dès lors qu'on leur demande de désigner des conseillers départementaux, il faut que les départements aient des choses à faire ! À quoi sert-il d'abuser les gens, de leur demander d'aller voter

au mois de mars prochain si les départements n'ont plus rien à faire au mois d'avril ? La commission des lois a donc rétabli un certain nombre de compétences du département : collège, voirie, transports scolaires, etc. Nous ne pouvons que soutenir cette position.

Un autre problème surgit, celui de l'intercommunalité, qui mérite qu'on s'y arrête, car la façon dont il est posé est tout à fait intéressante. Madame la ministre, vous affirmez qu'il faut des intercommunalités de 20 000 habitants, avec des adaptations ; je le précise, car j'essaie d'être le plus honnête possible. On ne sait trop pourquoi vous avez choisi cette densité. Michel Delebarre ne le sait pas non plus, puisqu'il a parlé d'intercommunalités de 15 000 habitants. Il aurait pu tout aussi bien dire 17 500 ou 13 480 ! (*Exclamations ironiques sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**M. Michel Delebarre.** C'est pour vous laisser de la marge ! (*Rires.*)

**M. Michel Mercier.** Cela prouve bien que, comme moi, vous ne comprenez pas pourquoi a été arrêté ce seuil de 20 000 habitants ! Des intercommunalités de cette taille, pour quoi faire ? Voilà la seule question qui vaille !

**M. Alain Gournac.** On ne sait pas !

**M. Michel Mercier.** Je crois que si, au contraire...

Jusqu'à présent, pour les petites intercommunalités, l'intercommunalité avait une utilité toute simple, celle de protéger l'existence des communes, en étant proche des gens. La commune peut demeurer telle qu'elle est, c'est l'intercommunalité qui se charge des services de proximité. Avec de grandes intercommunalités se pose à nouveau la question de la commune, mais de façon différente. Certes, de ce point de vue, la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes peut être une réponse, et elle mérite d'être attachée au texte que nous examinons aujourd'hui.

**M. Marc Daunis.** C'est de l'autosatisfaction !

**M. Michel Mercier.** La question demeure toutefois : pour quoi faire ?

Madame la ministre, je vous avais demandé de bénéficier des travaux du Commissariat général à l'égalité des territoires, afin d'essayer de trouver des critères qui ne soient pas chiffrés. On peut parler du bassin d'emploi, mais il s'agit là d'une notion statistique qui ne peut servir à définir le périmètre de l'intercommunalité. Il faut d'autres indices.

Vous n'avez pu me transmettre ces éléments aujourd'hui, et j'ai bien compris les raisons que vous avez invoquées. Toutefois, j'ai noté que vous me les communiqueriez au mois de janvier prochain. Nous aurons donc l'occasion d'en discuter et de chercher des critères pertinents, car un chiffre sec n'a pas de sens : il faut tenir compte de la vie des gens, de leur façon de vivre sur le bassin de l'intercommunalité.

Au groupe UDI-UC, nous pensons que l'intercommunalité peut être l'acteur de terrain, notamment l'acteur de terrain des schémas. Il a beaucoup été question des schémas, et j'y reviendrai moi-même.

La région va devenir compétente en matière économique. Sur ce point, nous sommes d'accord : il faut clarifier les choses et nous acceptons l'idée que la région ait la responsabilité du développement économique. Mais le développement économique, qu'est-ce que cela signifie ? Il ne s'agit pas seulement de développer l'industrie, ce n'est pas hors

sol ! Il faut le faire pour offrir du travail à nos concitoyens, il faut que cela ait des conséquences concrètes. C'est pourquoi je suis un peu déçu que le Gouvernement ferme la porte à tout élargissement de la compétence des régions vers l'emploi.

Le 28 octobre dernier, devant la Haute Assemblée, le Premier ministre affirmait : « Je suis favorable à de nouveaux transferts de compétences de l'État vers les régions en matière de développement économique » – je n'en vois pas ! – « et à l'expérimentation en matière d'accompagnement vers l'emploi. »

**M. Jean-Jacques Hyst**, *rapporteur*. Il n'y en a pas !

**M. Michel Mercier**. Or c'est ce qu'a voulu faire la commission.

**M. Philippe Bas**, *président de la commission des lois*. Absolument !

**M. Michel Mercier**. Pourtant, madame la ministre, je lis dans le journal que vous auriez été recadrée à Dijon et qu'on n'aurait plus le droit de faire de telles expériences. Dijon est une très belle ville, mais sa spécialité n'est pas l'encadrement. Il faut que le Sénat aille au bout de sa volonté et réaffirme qu'il n'y a pas de développement économique sans emploi. C'est un raisonnement qui tient la route et auquel nous devons nous attacher.

J'en viens aux schémas. Pour le groupe auquel j'appartiens, deux problématiques prédominent : l'application des schémas et leur élaboration.

Nous pensons que les intercommunalités sont les mieux placées pour appliquer le schéma de développement économique, comme le schéma d'aménagement et de développement durable du territoire. Il faut donc une convention entre la région et les intercommunalités pour territorialiser les schémas, les rendre concrets, leur faire quitter l'éther où les plongent les conseils généraux pour les descendre sur le terrain. C'est le rôle de l'intercommunalité. C'est la raison pour laquelle nous tenons à l'amendement qui a été déposé en ce sens.

De la même façon, nous pensons que ces schémas doivent être élaborés dans une forme de coproduction – je n'aime pas trop ce terme, mais il a du sens – entre la région et les autres collectivités territoriales. Pour arriver à un schéma copartagé qui pourra ensuite s'appliquer, il faut une consultation avec les départements, les EPCI, les chambres de commerce et d'industrie, le conseil économique et social régional. Deux amendements de la commission ont cet objet.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, nous avons envie de faire de ce projet de loi un vrai texte de décentralisation et pas seulement un texte de répartition des compétences. Il ne s'agit pas de revenir sur cette occasion ratée de supprimer les départements, réforme que personne ne veut et dont personne n'a les moyens, au moment même où nous allons procéder à l'élection des conseillers départementaux. Il faut que ce texte redonne à la décentralisation de la force et à la démocratie locale de la réalité. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**M. André Reichardt**. Très bien !

**Mme la présidente**. La parole est à M. Bruno Retailleau. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. Bruno Retailleau**. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous terminons l'année comme nous l'avons commencée, avec un texte sur l'organisation territoriale. Au mois de janvier a en effet été promulguée la loi MAPTAM. Cet automne, nous avons examiné le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, dont nous avons débattu une nouvelle fois hier. Aujourd'hui, nous entamons la discussion d'un nouveau texte mal nommé, car, pour l'instant, il est vôtre, madame la ministre ; nous verrons s'il deviendra « NOTRe »... (*Sourires sur les travées de l'UMP. – Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Éric Doligé**. Très bien !

**M. Didier Guillaume**. C'est facile !

**M. Bruno Retailleau**. Autant de textes et autant de parcours législatifs marqués par une forme de désinvolture à l'égard du Sénat !

La procédure accélérée a d'abord été engagée sans concertation préalable, sans nous informer non plus, alors qu'il s'agit de textes qui sont au cœur de la mission constitutionnelle du Sénat. Le Premier ministre s'est ensuite engagé à organiser une deuxième lecture.

À cela s'ajoute le sort réservé par l'exécutif et l'Assemblée nationale au texte relatif à la délimitation des régions. Le Gouvernement, Premier ministre en tête, affirmait tendre la main et ouvrir grand les bras à une forme de coproduction avec le Sénat. Pourtant, nous nous sommes finalement retrouvés avec un texte dépouillé de toutes nos propositions, alors même que le groupe socialiste ou les Verts avaient montré par leur abstention que les propositions que nous avançons n'étaient pas si mauvaises que cela.

Je viens d'apprendre que le Gouvernement a déposé au début de la discussion générale 39 amendements visant à annuler quasi systématiquement l'ensemble des propositions votées en commission des lois, sur l'initiative du rapporteur. J'en profite d'ailleurs pour saluer le travail accompli par Jean-Jacques Hyst et le président Philippe Bas.

Dans cette succession d'inconstances du Gouvernement, on trouve une constance, mes chers collègues, celle qui consiste à maltraiter le Sénat ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. Alain Gournac**. Eh oui !

**M. Éric Doligé**. À quoi servons-nous ?

**M. Bruno Retailleau**. Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, ne venez plus nous dire que vous êtes ouverts, alors que chaque main tendue est refusée !

**M. Éric Doligé**. Il faut supprimer le Sénat !

**M. Bruno Retailleau**. Ce parcours législatif est également marqué par des contradictions et des incohérences.

Les contradictions sont nombreuses.

La loi MAPTAM proclame le rétablissement de la clause générale de compétence. Ce texte la supprime pour les départements et les régions.

La loi MAPTAM engage la réflexion sur le chef de filat. Ce texte poursuit la réflexion non sur le chef de filat, mais sur des blocs de compétences. Qu'est-ce, sinon un virage à 180 degrés, une volte-face, un tête-à-queue ?

Et que dire des conseils départementaux, entre leur suppression et la création de trois types de départements? Dans quelques mois seulement, les Français seront appelés à se prononcer dans le cadre des élections départementales. Or les circonscriptions ne répondent à aucune logique, si ce n'est une logique de charcutage. La France offre au monde un mode de scrutin binominal, que les Français risquent de ne pas comprendre. Les compétences des départements ne sont pas établies, alors même que les candidats aux cantonales, qu'ils soient de droite, de gauche, du centre ou d'ailleurs, sont en train de réfléchir à leur projet.

Que de contradictions! Que d'incohérences! Vous préparez des élections départementales qui risquent de connaître une abstention historique, à voir l'accumulation d'inconnues que vous laissez!

Et que dire des incohérences? La carte avant les compétences! Le contenant avant le contenu!

Je le répète, c'est une faute qui incombe au Gouvernement, parce qu'il a pris le risque de déconnecter les communautés d'appartenance historique des communautés de projet, tournées vers l'avenir. Vous savez bien que le débat s'est enlisé trop souvent dans ces autonomismes; on l'a d'ailleurs vu le week-end dernier dans l'Est où le débat s'est tourné vers le passé au lieu d'être tendu vers l'avenir.

Où est la clarification promise? Où sont les économies promises?

Bien sûr, sur ces travées, nul n'était, je pense, pour le *statu quo*. Beaucoup même étaient pour le changement. Oui, mais pour quoi faire, comme le demandait à l'instant Michel Mercier? Pour faire du neuf? Pour défaire ce qu'une précédente majorité avait fait avec le conseiller territorial?

**Mme Françoise Férat.** Oui, c'est ça!

**M. Bruno Retailleau.** Pour être dans le vent?

Il est vrai que le département a deux siècles. Quelle horreur, quelle abomination pour tous ceux qui, comme le dit le poète, sont attachés court « au piquet de l'instant » et pour qui la durée, la permanence sont insupportables! Il faut faire du neuf, peu importe pourquoi! Il faudrait changer non seulement pour faire du neuf, mais pour ressembler aux autres, à ce qui se fait en Europe, pour être dans la moyenne.

Nous aimons tous l'Europe. Pour autant, nous avons un modèle propre, avec une géographie et une histoire spécifiques.

La géographie française, c'est une densité de deux à quatre fois moindre que tous les grands pays européens, où la ruralité s'impose comme un fait national.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Je suis d'accord!

**M. Bruno Retailleau.** Je me réjouis que vous soyez d'accord avec moi, madame la ministre.

Nulle part en Europe, le rôle de l'État n'a été aussi important dans la constitution de la nation.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Exact!

**M. Bruno Retailleau.** Nous avons notre propre modèle d'organisation territoriale.

L'Angleterre est une île et se nourrit de ce sentiment d'insularité. L'Allemagne est un pays fédéral, qui a connu quelques parenthèses abominables de centralisation extrême. L'Italie n'était pas un pays fédéral, mais est en passe de le devenir. La Belgique, l'Espagne et même l'Italie sont travail-

lées par des forces centrifuges extrêmes. De quel modèle s'inspirer? Soyons nous-mêmes, réformons-nous, réinventons notre modèle peut-être.

Entreprendre une réforme territoriale, c'est aussi envisager les crises – économique, démocratique, territoriale – pour essayer de les surmonter. La crise économique est en train de secouer la France; elle secoue tout le territoire, sans aucune exception, villes et campagnes confondues.

Gérard Larcher a déclaré un jour: « Ce qu'a la France en plus, c'est le territoire. » Face à la mondialisation, cette importance des territoires est un avantage. Nos territoires ne sont pas simplement des périmètres administratifs. Ce sont aussi des espaces économiques de production, d'innovation, d'échanges. Vous savez que la très grande majorité des PME, des entreprises de taille intermédiaire, celles dont la France manque tant, sont provinciales et non parisiennes.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** C'est vrai!

**M. Bruno Retailleau.** N'en déplaise aux jacobins de la rive gauche ou de la rive droite: *Paris et le désert français*, c'était en 1947. Il y a belle lurette que c'est terminé!

Il nous faut donc bien évidemment nous tourner vers l'avenir pour essayer de conforter l'économie de nos territoires. Or ce n'est certainement pas en diminuant de façon violente les dotations des territoires qu'on y parviendra: c'est l'investissement qui va trinquer! Ce n'est pas en instaurant une instabilité institutionnelle chronique que l'on donnera confiance aux élus, aux chefs d'entreprise, à ceux qui créent des emplois. Ce n'est pas non plus en bloquant de grands projets faisant pourtant l'objet d'un consensus, qu'ils soient de droite ou de gauche – tel ministre jouissant d'une position privilégiée étant en mesure de les bloquer, au mépris de l'État de droit et de la démocratie –, qu'on relancera la machine économique.

Où est la République quand l'État de droit est fragilisé? Où est la démocratie quand les minorités, parfois violentes, imposent leur loi aux majorités? (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP.*)

**M. Jacques Mézard.** Tout à fait!

**M. Bruno Retailleau.** La crise est économique, elle est aussi démocratique et politique. Nous savons bien que, quelles que soient les travées sur lesquelles nous siégeons, les Français manquent de confiance.

Avant d'entamer toute réforme territoriale, on devrait se poser la question suivante: allons-nous fragiliser ou renforcer la démocratie locale? Pour ma part, j'ai la conviction, comme beaucoup d'entre vous, qu'on revigorera la démocratie nationale en réapprenant la démocratie locale.

Jacques Mézard nous a lu à bon escient l'exposé des motifs du projet de loi. La logique qui sous-tend votre réforme, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, est la constitution de grandes régions, vers lesquelles tout remontera et qui conduiront à la suppression des départements, par évaporation juridique ou par asphyxie budgétaire,...

**M. Bruno Sido.** Tout à fait!

**M. Bruno Retailleau.** ... en attendant demain l'effacement des communes. Or ce n'est pas en faisant remonter chaque décision et chaque compétence d'un échelon supplémentaire qu'on rapprochera les élus des citoyens et la prise de décision du terrain. Une loi d'airain veut que plus une institution est proche, plus elle est aimée, plus les gens participent et plus ils s'impliquent. Telle est la réalité des choses.

Enfin, la crise est territoriale. Vous l'avez un peu évoquée précédemment, madame la ministre, lorsque vous avez parlé des promesses de la République. Il existe une France périphérique, qui s'estime abandonnée, qui a l'impression d'être la laissée-pour-compte de la mondialisation. C'est la France des invisibles, de toutes les fragilités. Cette France a le sentiment de ne pas être représentée. C'est souvent la France rurale, c'est parfois la France périurbaine, mais cela peut aussi être celle des quartiers de grandes villes. La réforme que vous proposez prépare une forme de désincarnation du pouvoir local et de déterritorialisation par effet d'éloignement.

**M. Jean-François Husson.** Eh oui !

**M. Bruno Retailleau.** Il faut avoir ces crises à l'esprit lorsqu'on aborde une réforme comme celle que vous nous soumettez.

Le projet que nous allons vous proposer porte une vision de notre organisation territoriale et de la décentralisation. Les amendements qui ont été déposés ont fait l'objet, vous le savez parfaitement, d'un très large consensus en commission, tant au sein du groupe socialiste que du groupe du RDSE. Nos propositions reposent sur trois principes très simples, que je n'évoquerai que brièvement, car d'autres sont entrés mieux que moi dans le détail.

Le premier principe, c'est la clarification sur une seule base : la proximité. La proximité, ce n'est pas du droit, mais sa traduction juridique, c'est le principe de subsidiarité. Nous voulons bien des régions plus grandes, avec des périmètres différents. En revanche, vous ne pouvez pas élargir les périmètres en abaissant les horizons des responsabilités, car ce serait une incohérence grave.

J'ai été vice-président d'un conseil régional, je suis président d'un conseil général, je connais donc les deux institutions. Donner aux régions la responsabilité des transports scolaires, alors que c'est de la dentelle, des routes départementales et des collèges, c'est faire d'elles des collectivités de gestion alors qu'elles doivent être des collectivités de projet, de mission. Le rôle de la région sera, demain, de préparer l'avenir. Son job, c'est de faire de la stratégie.

Voilà trente ans, Olivier Guichard, qui est le père du fait régional français et qui avait une vision de l'aménagement du territoire, n'avait pas accepté que les régions gèrent les lycées, car il considérait que cela alourdirait leur gestion et les rendrait moins agiles.

**M. Marc Daunis.** Les lycées sont tout de même un succès !

**M. Bruno Retailleau.** Les régions que vous préparez seront obèses, sans grands moyens financiers. Elles ne seront ni agiles ni fortes. C'est une faute pour l'avenir et une incohérence grave compte tenu des objectifs qui sont les vôtres.

De grandes régions requièrent nécessairement des départements. Vous n'avez d'ailleurs pas pu les supprimer, car ils s'imposent, l'histoire leur ayant donné une identité. Les départements réussissent à articuler une forme, une taille, une échelle, une masse critique territoriale permettant une forme de péréquation et de cohésion en leur sein. Cette articulation avec leurs compétences, qui sont larges et s'inscrivent dans la proximité, leur donne une puissance d'action en termes de cohésion sociale et de développement territorial. C'est un fait désormais incontournable. Laissez-leur donc leurs routes, qu'ils connaissent parfaitement, les collèges, qui n'obéissent à aucune logique régionale, et, évidemment, le transport scolaire !

Par ailleurs, du fait de l'avènement de nouvelles communes, j'ai la conviction que nous allons devoir nous réinterroger sur le fait intercommunal. La conception qui a prévalu jusqu'à présent d'une intercommunalité très fortement intégratrice devra être contrebalancée par les nouvelles communes, qui trouveront, en respectant l'identité communale, des moyens de mutualisation beaucoup plus forts. Le phénomène intercommunal ne sera plus aussi prégnant, aussi intégrateur.

J'en viens au deuxième principe. Ce que nous voulons tous, ici, notamment les sénateurs du groupe UMP, c'est une France du XXI<sup>e</sup> siècle, et non pas la France napoléonienne de l'uniformité,...

**M. André Reichardt.** Absolument !

**M. Bruno Retailleau.** ... quelles que soient les sympathies sénatoriales peut-être, corses parfois, que nous pouvons avoir pour Napoléon Bonaparte. C'était il y a deux siècles !

Le seuil de 20 000 ou de 15 000 habitants que l'on décrète pour essayer de faire passer sous la même toise tous les territoires de France est idiot,...

**M. André Reichardt.** Oui !

**M. Bruno Retailleau.** ... car ceux-ci n'ont pas tous la même géographie, la même démographie, la même topographie. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

La modernité, mes chers collègues, c'est la diversité.

**M. André Reichardt.** Oui !

**M. Bruno Retailleau.** J'aime beaucoup les jardins à la française, mais la réforme territoriale ne doit pas être un exercice de géométrie euclidienne, car elle concerne des hommes, des femmes et des territoires.

Le troisième principe me paraît tout aussi important. Alors que nous voulons un texte décentralisateur, vous nous proposez, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, un texte centralisateur, ce que je ne comprends pas d'ailleurs. Je pensais en effet que votre ADN, dans la lignée de grands ministres de l'aménagement du territoire comme Gaston Defferre, c'était la décentralisation.

La faute originelle de cette réforme, c'est de ne pas avoir pensé dans un même mouvement à la fois la réorganisation des compétences entre les différents niveaux de collectivités et la décentralisation de l'État.

**M. René-Paul Savary.** Absolument !

**M. Bruno Retailleau.** De ce fait, vous vous interdisez de faire de véritables économies et toute réforme substantielle de l'État. Voilà la vérité !

Certains membres du Gouvernement éprouvant, comme moi d'ailleurs, une passion pour Clemenceau, je rappellerai qu'il considérait qu'il fallait en finir avec la centralisation tombée aux mains d'un État anonyme. L'État n'est sans doute pas toujours anonyme, mais pour des élus locaux, les grandes directions régionales que sont les DREAL – les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – et les DIRECCTE – les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – ont un caractère anonyme, car elles échappent à la tutelle des préfets de région et se sont reconcentrées directement sur leurs grandes administrations centrales. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. Bruno Sido.** C'est vrai !

**M. Bruno Retailleau.** Un phénomène d'aspiration nationale s'est produit.

Nous voulons donc un texte audacieux, mettant en œuvre une décentralisation et non pas une recentralisation. Nous disons oui à l'emploi et à la plénitude de la formation professionnelle aux régions. Même si, monsieur le secrétaire d'État, la moutarde de Dijon monte au nez de certains, sachez que vous êtes soutenu par la représentation nationale, notamment par le Sénat.

**Mme Isabelle Debré.** Très bien !

**M. Daniel Reiner.** Et alors, on fait quoi ?

**M. Bruno Retailleau.** À ce stade, je rappellerai qu'un certain procès qui s'est déroulé en Vendée a donné lieu en première instance à de premières conclusions. S'il n'est pas question pour moi de porter une appréciation sur le jugement rendu par un tribunal,...

**M. Michel Delebarre.** On l'a échappé belle !

**M. Bruno Retailleau.** ... je pense néanmoins que le temps est venu pour le législateur d'éclaircir les relations entre l'État et les communes, en particulier les plus petites d'entre elles, en matière de conseil et de contrôle de légalité.

À cet égard, je vous conseille la lecture du rapport de Jacques Mézard. Il y parlait déjà de passoire et évoquait un système à bout de souffle. Les effectifs ayant fortement diminué, le rôle de l'État en matière de conseil et de contrôle de légalité doit être réexaminé, à la lumière de ce qu'est le XXI<sup>e</sup> siècle, et non de ce qu'était le siècle passé. C'est important non pour les grandes collectivités, mais pour les plus petites d'entre elles.

**M. Marc Daunis.** Et la RGPP ?

**M. Bruno Retailleau.** Mais peu importe les responsabilités !

**Mme Nicole Bricq.** Oublions le passé ?

**M. Bruno Retailleau.** Travaillons pour l'avenir, mes chers collègues !

Pour conclure, permettez-moi de rappeler ce que disait Tocqueville.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Très bonne référence !

**M. Bruno Retailleau.** Selon lui, la décentralisation n'avait pas seulement une valeur administrative. Elle avait en même temps une portée profondément civique, car elle multipliait les occasions pour nos concitoyens de s'occuper des affaires publiques. Elle les accoutumait aussi à user de leur liberté.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, nous vous engageons à saisir l'occasion que vous offre le Sénat de faire preuve d'audace. Prenez de l'altitude, dépassez les clivages, comme l'a fait notre commission, et travaillez pour l'intérêt général.

**Mme Marylise Lebranchu,** *ministre.* C'est ce que nous faisons !

**M. Bruno Retailleau.** Soit vous restez prisonniers de votre logique, qui nous mènera droit dans le mur, soit vous saisissez la main que vous tend le Sénat en acceptant ses amendements, et nous travaillerons alors pour l'intérêt supérieur. Telle est, je pense, la marque du Sénat : travailler pour la République et pour la France ! (*Applaudissements nourris et prolongés sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-Christine Blandin.

**Mme Marie-Christine Blandin.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le désamour des citoyens vis-à-vis des urnes et le rejet du politique se construisent sur des vécus difficiles, un sentiment d'abandon, l'incompréhension des arbitrages et même le soupçon de petits arrangements entre amis...

**M. Jean-François Husson.** Ouh là !

**Mme Marie-Christine Blandin.** Une réforme structurelle doit répondre avec clarté et pertinence à cette situation. On aurait donc pu s'appuyer sur les besoins des habitants, sur les savoirs des professionnels, faire le constat des missions à remplir et identifier collectivement les meilleurs lieux de pilotage et de gestion, dans le respect de la diversité.

Rassurer, c'était aussi préciser le rôle de l'État, garant de la démocratie et de l'accès de chaque citoyen, quel que soit son territoire, aux missions d'intérêt général.

Las, la défense des pouvoirs établis, la promotion de prés carrés métropolitains sur mesure, la prise en compte trop tardive du rural, des découpages restrictifs, à la main de certains ministres, ont pris le pas sur l'intérêt général. Votre ambition initiale, madame la ministre, a été tirillée, secouée par les conservatismes, et le Sénat, *via* sa commission, s'est surpassé.

Cela étant dit, mon propos se limitera à évoquer quatre points relevant du champ de compétence de la commission de la culture.

En amont de cette discussion, le groupe écologiste a rencontré des représentants des parents d'élèves, des fournisseurs et des professeurs. Tous nous ont fait part d'observations pertinentes sur des questions pendantes. Ils ont regretté le peu d'attention qui leur avait été portée lors de la préparation du projet de loi et de ses rebonds, si je puis dire, dans son élaboration. Pourtant, ce texte concerne un sujet fondamental : l'école, donc les enfants, avec le temps de transport, le coût en matière de transport et de restauration et leur environnement scolaire. Ils valent mieux que d'être les otages du Monopoly des élus.

Je crois sincèrement que nous ne pouvons décider le transfert des collèges aux régions sans engager une réflexion de fond et sans prendre en compte les dispositions adoptées voilà plus d'un an par le législateur, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui commence à porter ses fruits. Je pense à l'école du socle, rapprochement entre l'école primaire et le collège.

Comment gommer les disparités existant en matière de dépenses entre les différents échelons ? Les dépenses des collectivités par élève varient de 1 à 5 pour les départements et de 1 à 3 pour les régions.

Que vont devenir les centres d'information et d'orientation, dont un sur deux est financé par les départements ? Comment évolueront les rectorats et les mutations des enseignants ? Voilà des questions qui remontent du terrain et auxquelles il faudra apporter des réponses, sauf à ce que les incompréhensions d'aujourd'hui deviennent les injustices de demain.

À propos de la culture, nous attendons que l'État prenne sa part et dise quelle part il prend dans cette responsabilité partagée, car il ne saurait s'agir d'un désengagement. Nous saluons le maintien de la clause générale de compétence, mais

il faut encourager une clarification consensuelle, une sorte de décantation, qui identifiera progressivement ce qui peut être piloté par l'un ou l'autre et ce qui reste commun.

Nous attendons aussi que l'État mette en œuvre le texte qu'il a signé auprès de l'UNESCO, dans le cadre de la diversité culturelle. Nous sommes très attachés aux droits culturels et avons déposé un amendement à ce sujet, car, dans les débats sur la culture, le grand absent est le public, le citoyen.

Enfin, nous proposerons d'ajouter dans l'article relatif aux compétences partagées, la vie associative, qui, par nature, est tout aussi transversale que la culture ou le tourisme.

**Mme Cécile Cukierman.** Absolument !

**Mme Marie-Christine Blandin.** Je ne cite pas le sport, car, entre le sport santé, où chacun a le devoir d'agir, et le sport « entreprise-BTP-business-spectacle », qui mériterait de rester au privé ou, à la limite, à l'action économique, on ne parle pas de la même chose.

Pour le mouvement associatif, qui veut encore croire à la charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités et les associations, il faut lever le doute sur l'abandon des actions qui ne relèveraient ni de la culture, ni du sport, ni du social. Les actions qui préviennent la violence, visent à lutter contre le racisme ou innovent dans des champs qui ne sont pas encore défrichés par les collectivités doivent pouvoir être soutenues par tous.

Enfin, je terminerai par une question.

Alors que les CPER, les contrats de projets État-région, démontrent un recul dramatique des moyens promis par l'État pour l'enseignement supérieur et la recherche, pouvez-vous nous préciser, madame la ministre, si les régions ont, oui ou non, le droit de soutenir ces secteurs, qui ne figurent pas dans la clause générale de compétence ?

Cette réforme doit s'adapter et clarifier l'action publique, sans sacrifices ni complexités nouvelles. Ne mettons pas en place un brouillage des compétences, qui anéantirait des années de travail de nos collectivités et de leurs salariés, eux qui ont su, malgré la baisse des moyens, mettre en œuvre des politiques ambitieuses en faveur de nos concitoyens.

Madame la ministre, vous avez indiqué que la période de transition devait être une période de construction. Cette perspective nous apporte une lueur d'espoir ! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Bosino.

**M. Jean-Pierre Bosino.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la principale surprise – si tant est que nous puissions être surpris ! – figurant dans le texte dont nous débattons aujourd'hui vient du fait que celui-ci ne contient strictement aucune mesure à caractère financier.

Alors que nous avons évoqué les périmètres et que nous travaillons sur les compétences, nous ne nous sommes toujours pas attachés à traiter la question des moyens de nos collectivités, ni à engager une véritable réforme des finances locales. Plus grave encore, c'est au moment où nous parlons des compétences que le projet de loi de finances pour 2015 consacre une baisse drastique des dotations, qui atteindra 28 milliards d'euros cumulés en 2017.

À la vérité, la situation surprend même notre collègue Charles Guené, qui s'est demandé avec quels nouveaux moyens les régions et les établissements publics de coopération intercommunale vont pouvoir exercer les compétences qu'on entend leur confier. De fait, on ne trouve nulle part, au fil des articles initiaux comme des articles adoptés par la commission des lois, la moindre disposition relative aux « équilibres » encore récemment fixés par le projet de loi de finances pour 2015, comme par les précédentes lois de même nature.

Les seules dispositions en vigueur tendant à renforcer le pouvoir d'expertise et de contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ne visent, de notre point de vue, qu'un seul objectif : s'assurer que tout le monde va dans le même sens pour ce qui concerne sa participation contrainte et forcée à la trajectoire de réduction des déficits publics. Il s'agira, avec les avis de la Cour des comptes, de fournir l'onction scientifique à la mise en œuvre de l'austérité. Ce sera la « police » de l'évolution des dépenses de nos collectivités. Tout se passe comme si le renforcement du rôle de la région et des intercommunalités allait se faire dans une situation financière constante, les seules variations figurant peut-être au chapitre de la répartition des dotations.

Il n'aura échappé à personne que la région, force montante de la décentralisation, se trouve également être l'échelon le moins libre de lever l'impôt. Elle est même, selon l'Observatoire des finances locales, l'échelon qui dispose le moins d'autonomie financière et fiscale. Le choix opéré n'est donc pas innocent. Cette remarque vaut aussi pour les intercommunalités, dont on attend qu'elles accentuent sans cesse la concurrence entre elles s'agissant de la contribution foncière des entreprises.

Pour mener à la fois sa politique d'austérité et ses réformes territoriales, le Gouvernement agit sur trois leviers.

Le premier, nous l'avons vu, concerne la dotation globale de fonctionnement : il est acquis que celle-ci connaîtra dans les trois années à venir une réduction lourde de conséquences. On se demande d'ailleurs ce que sera la réforme de la DGF en 2016.

Le deuxième levier, moins connu, est le partage du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. Instrument de financement de la décentralisation mis en place par M. Sarkozy, le partage de la TICPE sera probablement privilégié pour les compétences nouvelles confiées aux régions.

Le troisième levier, enfin, a trait à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE, élément principal de l'actuelle contribution économique territoriale, après que la disparition de la taxe professionnelle a fait perdre, il faut le rappeler, 6 milliards d'euros aux collectivités. Le produit de la CVAE a atteint 16,5 milliards d'euros en 2013, réparti pour l'heure selon la clef suivante : 26,5 % pour les communes et les EPCI ; 48,5 % pour les départements et 25 % pour les régions. Madame la ministre, envisagez-vous une nouvelle clef de répartition ?

Au-delà, une question demeure posée. Pourquoi vouloir faire croire qu'en réduisant le nombre et les compétences des collectivités, en particulier des communes et des départements, nous allons améliorer la situation des finances publiques ?

Avant 2010, la Grèce comptait 55 départements et plus de 1 000 circonscriptions administratives. Aujourd'hui, elle compte 13 périphéries et 325 communes et a supprimé 200 000 emplois de fonctionnaires locaux. Pour autant, se porte-t-elle mieux ?

**Mme Cécile Cukierman.** Pas vraiment !

**M. Jean-Pierre Bosino.** Il est évident que les « économies » attendues de la loi NOTRe seront des économies « imposées » par des jeux d'écritures au sein de la loi de finances, et ce pour le plus grand bonheur des grands groupes privés et autres opérateurs de service public local qui n'attendent que le moment venu pour tirer parti de la « masse critique » atteinte par de grands EPCI et des régions étendues en périmètre et en compétences, mais disposant de moins de moyens.

Madame la ministre, vous avez évoqué précédemment les agents de nos collectivités, leur travail, leur engagement. Mais, depuis quatre ans, les traitements de ces derniers sont bloqués. D'ailleurs, si une hausse du point d'indice était décidée, comment les collectivités pourraient-elles aujourd'hui y faire face sans une amélioration de leurs finances ?

En réalité, le projet de loi NOTRe est bien une adaptation de notre République à la crise du système économique, une adaptation à la politique austéritaire visant à faire baisser les dépenses publiques, alors que nous aurions pu débattre utilement de recettes nouvelles dans l'intérêt de nos territoires. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, rarement réforme territoriale engagée depuis 2009 n'aura été conduite de manière plus chaotique et n'aura donné pareille impression d'improvisation. (*Eh oui ! sur plusieurs travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

Le 16 décembre 2010, la loi Sarkozy-Fillon de réforme des collectivités territoriales – dite « loi RCT », comme le Rugby club toulonnais ! (*Sourires.*) – fusionne, tout en conservant régions et départements, les assemblées régionales et départementales, avec la création du conseiller territorial, les privant de compétence générale. Officiellement maintenue pour les communes, cette compétence générale se voit bridée par l'article 73, qui précise : « Lorsque la loi a attribué à une catégorie de collectivités territoriales une compétence exclusive, les collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence. »

La question de la compétence générale allait ensuite être au cœur des débats au Sénat. Permettez-moi de citer deux collègues.

Bruno Retailleau : « La clause de compétence générale n'est pas un privilège : elle est l'essence même de la décentralisation d'avant la décentralisation. C'est elle qui a permis à notre système unitaire, jacobin, hypercentralisé de respirer. [...] C'est aussi un principe de démocratie locale et un principe constitutionnel. »

Edmond Hervé : « C'est au nom des libertés locales que la commune, le département, la région définissent ce qu'est l'intérêt communal, l'intérêt départemental ou l'intérêt régional. Si, demain, une autorité transcendante vient définir cet intérêt, la décentralisation n'existe plus. [...] Je

suis fondamentalement opposé à toute liste de compétences exclusives. Ce serait aller contre les principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. »

Revenue au pouvoir, la gauche, qui avait combattu la loi RCT, logiquement, supprime le conseiller territorial et rétablit régions et départements dans leur statut antérieur, avec la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, et invente même un nouveau mode d'élection des conseillers départementaux dans de non moins nouveaux cantons, un mode de scrutin que le monde nous envie.

La loi MAPTAM préférera un dispositif de concertation et de coordination, fort complexe, avouons-le, à la spécialisation des compétences, dans la logique d'ailleurs du rapport de la mission Belot, qui s'était refusé à proposer la suppression de ladite compétence générale.

Le 18 janvier 2014, quelques jours avant la promulgation de la loi MAPTAM, lors de ses vœux aux Corrèziens, François Hollande assure encore que « les départements gardent leur utilité pour assurer la cohésion sociale, la solidarité territoriale et [il n'est] donc pas favorable à leur suppression pure et simple comme certains le réclament ».

Le 8 avril 2014, changement de Premier ministre et retour à la case du conseiller territorial ! Manuel Valls annonce, pour janvier 2017, la réduction de moitié du nombre de régions, la suppression des conseils départementaux – pas encore des départements ! – à l'horizon de 2021, la suppression de la compétence générale des régions et des départements.

Au mois de juin, plus question de concertation régionale, encore moins de consultation de la population. Il faut laisser au temps le temps d'attendre 2017.

Le 2 juin est publiée la carte des quatorze nouvelles régions, qui deviendront treize au terme de tribulations que vous connaissez trop, mes chers collègues, pour que je m'y attarde. Dans la tribune qui accompagne cette carte, François Hollande explique que les deux pôles de la nouvelle organisation territoriale seront les régions, qui « se sont imposées comme des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire », et l'intercommunalité, « structure de proximité et d'efficacité de l'action locale », appelée à hériter d'une partie des compétences des départements.

**M. Éric Doligé.** N'importe quoi !

**M. Pierre-Yves Collombat.** « C'est du brutal », comme diraient les tontons flingueurs, mais c'est clair ! (*Rires.*) Clair, du moins, jusqu'au moment où l'on s'aperçoit que supprimer le département et partager ses dépouilles entre la région et l'intercommunalité est un peu plus compliqué que prévu ; pour des raisons politiques et constitutionnelles, mais surtout parce les candidats ne se bousculent pas pour reprendre des compétences sociales – je pense à l'APA, l'allocation personnalisée d'autonomie, au RSA, le revenu de solidarité active, ou à l'AAH, l'allocation aux adultes handicapés – qui asphyxient financièrement les départements.

Depuis la publication du présent projet de loi, au mois de juin, le Gouvernement louvoie entre plusieurs possibilités : laisser subsister des ectoplasmes départementaux, transférer leurs compétences aux métropoles ou à des « fédérations de grandes intercommunalités » et, là où ce transfert n'est pas possible, c'est-à-dire dans les départements ruraux, laisser subsister des conseils départementaux aux compétences

« simplifiées ». Le concours Lépine est ouvert (*Mme Cécile Cukierman rit.*), même si le présent texte oublie toutes ces exégèses.

Plus de millefeuille, mais un *pudding*, et une machine bureaucratique autobloquante!

De fait, mes chers collègues, la suppression de la clause de compétence générale des collectivités territoriales a pour contrepartie l'obligation de désigner des attributaires pour toutes les compétences, même celles que l'on ne peut pas imaginer aujourd'hui, et d'admettre l'existence de compétences partagées, quelque forme qu'elles prennent : soustraction, ou délégation, comme l'on dit, coopération, ne serait-ce que financière, ou contractualisation, à travers des conventions territoriales d'exercice partagé – entre autres possibilités. Bonjour la simplification et l'efficacité du service public!

Cette suppression a aussi pour contrepartie la multiplication de plans et de schémas destinés à coordonner ce que l'intérêt local ne peut plus organiser naturellement : des plans et des schémas en principe co-élaborés, mais qui s'imposent aux exécutants, parfois sans engagement financier du décideur. Créer des compétences exclusives et les faire financer par d'autres, cela est certes habile, mais c'est l'échec garanti!

Attribuer à la région une compétence exclusive en matière économique, c'est, comme Gérard Collomb l'a fait remarquer en commission des lois la semaine dernière, empêcher les métropoles d'être des moteurs économiques et d'innovation, alors que c'est pour cela qu'elles ont été créées.

Permettez-moi de le citer : « Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire prescrit mais nous laisse le soin de financer ce qu'il a décidé! Il est facile de décider si cela ne coûte rien... Quand chacun y sera allé de sa mesure, comment les villes feront-elles pour suivre? Avec quels moyens? L'Association des maires de grandes villes et celle des communautés urbaines de France sont hostiles à ce texte, qui va à l'encontre de la loi MAPTAM. »

Le nombre des amendements déposés sur le présent projet de loi est le signe de cette inquiétude générale. Avec des compétences d'attribution, qui aura la responsabilité de garantir l'approvisionnement du territoire en eau, d'assurer l'ingénierie publique, de subventionner l'Institut du droit local alsacien-mosellan et la brigade verte d'Alsace-Moselle, voire les sociétés de sauvetage en mer? Encore ne sont-ce là que quelques-uns des problèmes soulevés par les auteurs des amendements.

En vérité, toute lacune dans la liste des attributaires sera une occasion de conflit avec une tutelle en général plus sensible à la lettre des textes qu'à leur esprit.

Ces observations faites, je reconnais volontiers l'effort de réécriture méritoire accompli par les rapporteurs. En effet, le texte de la commission rend sa viabilité à un département que le projet gouvernemental réduisait à un rôle de financeur – une sorte de « CAF *bis* ». La suppression de l'obligation de constituer des intercommunalités de 20 000 habitants ainsi que celle de la mise à l'amende des collectivités territoriales pour manquement aux obligations européennes sont aussi à mettre à l'actif de la commission.

Malheureusement, la logique du projet gouvernemental n'a pas changé. Or, même si le Gouvernement ne manque pas une occasion de prétendre le contraire, cette logique n'est pas celle de la décentralisation, qui est politique : donner le

pouvoir aux élus et, en dynamisant la démocratie locale, améliorer la gestion des collectivités territoriales et rendre l'action de celles-ci plus efficace.

Rien à voir avec l'inspiration du présent projet de loi, qui renoue avec la logique managériale de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Celles-ci étant conçues comme des entreprises en lutte sur un champ concurrentiel, il convient de stimuler leur compétitivité par la concentration et la spécialisation. D'où la recherche sans fin de la bonne distribution des compétences selon les échelons territoriaux, ainsi que la volonté d'éradiquer toutes les structures qui, à l'instar des syndicats ou des pays, débordent du schéma. D'où, aussi, la volonté de débarrasser les plus performantes des collectivités territoriales de la charge des territoires moins productifs ; c'est le sens, selon moi, de la mise sur orbite des métropoles.

Sans se demander ce que signifie « compétitivité » pour un territoire, on entreprend de réorganiser la division du travail au sein de l'usine administrative pour la rendre plus performante, et ainsi, dit-on, augmenter la compétitivité du pays, favoriser le retour de la croissance, développer les solidarités et assurer la transition écologique ; telle est la propagande officielle!

Comment la nouvelle répartition des tâches au sein de l'administration territoriale, l'augmentation de la taille des régions et la disparition des départements amélioreront-elles la balance commerciale de la France et dopent-elles son taux de croissance, tout en développant la solidarité entre les concitoyens et en refroidissant la planète? Mystère!

À la vérité, c'est une affaire de foi, car, depuis sept ans que les réformes se succèdent, aucun résultat n'a été obtenu, sinon la montée du chômage, le creusement des inégalités, la stagnation économique, la persistance, puis l'aggravation des déficits publics et l'approfondissement de la crise sociale et politique.

Mes chers collègues, ce n'est certainement pas ce projet de loi, même amendé, qui inversera ce processus mortifère. C'est pourquoi je ne le soutiendrai pas! (*Applaudissements sur les travées du RDSE. – M. Yves Détraigne applaudit également.*)

(*M. Claude Bérit-Débat remplace Mme Jacqueline Gourault au fauteuil de la présidence.*)

**PRÉSIDENTE DE M. CLAUDE BÉRIT-DÉBAT**  
**vice-président**

4

**MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE**

**M. le président.** La parole est à M. Michel Amiel.

**M. Michel Amiel.** Monsieur le président, lors du scrutin n° 76 sur l'ensemble du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, M. Jean-Noël Guérini, Mme Mireille Jouve et moi-même avons été comptabilisés comme n'ayant pas pris part au vote, alors que nous voulions voter contre.

**M. le président.** Acte vous est donné de cette mise au point, mon cher collègue. Elle sera publiée au *Journal officiel* et figurera dans l'analyse politique du scrutin.

5

## NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

SUITE DE LA DISCUSSION EN  
PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE D'UN  
PROJET DE LOI DANS LE TEXTE DE  
LA COMMISSION

**M. le président.** Nous reprenons la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Michel Amiel.

**M. Michel Amiel.** Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, vous comprendrez que, disposant seulement de deux minutes, je me contente de donner un coup de projecteur sur la métropole d'Aix-Marseille-Provence, dont je suis issu.

**M. Bruno Sido.** Ce sera une synthèse!

**M. Jean-François Husson.** Un vrai congrès du PS!

**M. Michel Amiel.** Rassurez-vous: je le ferai en toute modération.

À l'instar du plus grand nombre de mes collègues des Bouches-du-Rhône, toutes tendances politiques confondues, je ne suis pas hostile à un projet métropolitain qui mettrait en réseau les énergies et les populations de ce territoire, afin de le stimuler et de le rendre efficace et plus fort. Le retard accumulé, notamment en matière de transports en commun, rend même cette démarche indispensable. On peut d'ailleurs regretter l'occasion perdue du syndicat mixte des transports, défendu à l'époque par le conseil général du département.

Le schéma de cohérence territoriale me paraît tout aussi indispensable, afin de coordonner nos pays dans des domaines aussi essentiels que l'urbanisation et le développement économique.

Cet effort de coopération doit non pas tendre vers l'uniformité, mais, au contraire, respecter les particularités de chacun. À cet égard, on ne peut que regretter la volonté des promoteurs de ce projet de loi d'imposer aux territoires et à leurs habitants une technostructure dont personne dans nos villes et nos villages ne veut, et dont la finalité avouée est de remettre Marseille à flot.

Bien sûr, Marseille doit conserver sa place et son rayonnement dans le concert des grandes villes méditerranéennes; mais ce n'est pas en appauvrissant le reste du département par une fiscalité galopante que l'on donnera de la richesse à la cité phocéenne! (*Mlle Sophie Joissains approuve.*) À la vérité, seul un engagement financier massif – oui, massif – de l'État peut redonner à cette ville les moyens de ses ambitions.

Le projet que nous proposons, nous, maires des Bouches-du-Rhône, soutenus par une majorité des parlementaires du département, constitue, selon moi, la seule option discutée dans nos territoires et qui doit être débattue dans cet hémicycle! (*Mlle Sophie Joissains et Mme Mireille Jouve applaudissent.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Jacqueline Gourault.

**Mme Jacqueline Gourault.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je ne sais pas s'il vous arrive d'entendre des amis ou des voisins, ou même des collègues élus, vous dire: il faut absolument clarifier l'action publique. Pour ce qui me concerne, c'est souvent le cas!

Je suis sûre que, comme moi, vous avez à l'esprit les nombreux messages de chefs d'entreprise qui vous demandent de simplifier le parcours d'accès à l'installation, à l'aide économique et au développement international.

Je suis sûre également que, comme moi, vous recevez des chômeurs angoissés devant le labyrinthe de l'accès aux aides et les difficultés de la reconversion. Il n'est pas aisé, en vérité, de s'orienter entre les maisons de l'emploi et Pôle emploi; tout cela est trop compliqué.

Telle est, mes chers collègues, la situation présente. À qui la faute? Je répondrai: à personne et à tout le monde. Comme M. Retailleau nous y a invités, ne regardons pas vers l'arrière, mais vers l'avenir.

Oui, le Gouvernement a plusieurs fois changé de pied. Il a tergiversé sur les départements, sur la clause de compétence générale. On l'a dit, répété et on le répétera encore; je n'insiste pas.

Oui, l'ordre dans lequel les trois projets de loi sont examinés n'est pas le bon, pas plus, du reste, qu'en 2010 (*M. Jean-François Husson murmure.*); je l'ai souligné à l'époque et je le rappelle cette après-midi, même si cela déplaît à certains de mes collègues de l'UMP!

**M. Henri de Raincourt.** Pas du tout!

**Mme Jacqueline Gourault.** Pour ma part, j'essaierai, dans le cadre de la discussion du présent texte, de participer à trois chantiers qui me semblent importants: clarifier les compétences entre les collectivités territoriales, veiller à la non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre,...

**M. Michel Bouvard.** Très bien!

**Mme Jacqueline Gourault.** ... et tenir compte de la diversité du territoire.

**Mme Françoise Férat et M. Bruno Sido.** Très bien!

**Mme Jacqueline Gourault.** Pour illustrer ces trois chantiers, je vous exposerai trois préoccupations, dont j'ai déjà souvent entretenu Mme la ministre.

Comme nombre de mes collègues, je suis favorable à ce que, dans le cadre d'une clarification des compétences, les compétences économiques soient accordées à la région; j'ajouterai: en liaison avec les intercommunalités.

Les compétences sociales doivent, bien sûr, être accordées au département, qu'il convient de conforter dans sa mission à cet égard. Il me paraît logique que le département assume également la mission des routes, puisque nombre d'entre elles sont des routes communales ou intercommunales. À cet égard, comme mon collègue M. Mercier a parlé de décentralisation, je pose cette question: quid des bouts de routes nationales qui restent ici ou là? Il faudrait peut-être les transférer une fois pour toutes! (*Mme Françoise Gatel, Mlle Sophie Joissains et M. Michel Bouvard applaudissent.*)

À titre personnel, je regrette que les collèges et les lycées ne soient pas confiés à un même niveau de collectivités territoriales; c'est un vœu personnel, mais je tenais à l'exprimer.

À propos de la non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, tout le monde pense immédiatement à la région. Il en a été abondamment question, notamment en ce qui concerne les schémas prescriptifs. Je ne reviendrai donc pas sur le sujet, si ce n'est pour faire remarquer que, dans la mesure où les régions se voient attribuer la compétence économique, il semble logique qu'elles établissent un schéma économique. Pour le reste, vous savez que mon groupe n'est pas favorable à un schéma prescriptif d'aménagement du territoire.

Seulement, madame la ministre, s'il ne faut pas de tutelle de la région sur les autres collectivités territoriales, il ne faut pas davantage de tutelle du département sur les autres collectivités territoriales. *(Mme Françoise Gatel et Mlle Sophie Joissains applaudissent.)*

**M. Bruno Sido.** Bien sûr!

**Mme Jacqueline Gourault.** Ce principe est très important. De fait, quand j'entends parler de solidarité territoriale, quelque chose me gêne. On ne prend pas assez en considération l'existence, qu'on le veuille ou non, des intercommunalités : les communes et leurs groupements se sont organisés. Or, parfois, les communes et les intercommunalités, ou les intercommunalités entre elles, arrivent à gérer ensemble certaines affaires, comme l'ingénierie, sans avoir besoin du département.

Je sais qu'il existe des agences départementales d'ingénierie, et il n'est pas question de modifier ce qui fonctionne bien. Seulement, je ne voudrais pas que la démarche de solidarité territoriale empêche les communes et leurs intercommunalités de s'organiser comme elles veulent.

Mes chers collègues, j'insiste : la non-tutelle vaut pour tout le monde! *(Mme Françoise Gatel applaudit.)*

**M. Bruno Sido.** C'est vrai!

**Mme Jacqueline Gourault.** Quant à la diversité des territoires, bien sûr, le seuil des 20 000 habitants, que la commission des lois a supprimé, en découle directement. Mais faut-il un chiffre pour les intercommunalités? Le sujet est pendan. Ceux d'entre vous, mes chers collègues, qui siégeaient déjà dans cet hémicycle en 2010 se rappellent les débats relatifs au seuil des 5 000 habitants : ils avaient été...

**M. Henri de Raincourt.** Homériques!

**Mme Jacqueline Gourault.** Exactement!

Ce matin, j'ai eu l'idée d'imaginer des strates en fonction de l'importance des collectivités territoriales, de leur densité de population. Peut-être faudrait-il la creuser. *(M. Henri de Raincourt s'exclame.)* Chacun ses idées!

**M. le président.** Veuillez conclure, ma chère collègue!

**Mme Jacqueline Gourault.** J'en terminerai donc en vous invitant, mes chers collègues, à légiférer tous ensemble de façon positive – conformément, je crois, au vœu du président Larcher –, même avec le centre, dirais-je à M. Retailleau, dans l'intérêt de nos concitoyens et du Sénat de la République française! *(Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et du groupe écologiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Bruno Sido. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

**M. Bruno Sido.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République constitue le véritable cœur de la réforme territoriale.

En effet, il réorganise la répartition des compétences entre chaque échelon territorial : région, département, bloc communal. Il prévoit, enfin!, à trois mois des élections départementales, d'énoncer qui fait quoi.

Évidemment, cela a été relevé, il aurait été plus rationnel de traiter cette question centrale en premier, puis d'échanger sur la taille pertinente de chacun des échelons pour exercer leurs nouvelles missions. Nous aurions eu ainsi l'occasion d'identifier ensemble la meilleure répartition des compétences stratégiques entre l'État et les régions, de nous interroger sur le sens de la proximité en milieu rural, c'est-à-dire sur le rapport entre départements et bloc communal, enfin, d'examiner les effets en termes de développement local de la suppression de la clause de compétence générale.

Ensuite – et seulement ensuite –, les brumes qui nimbent d'un halo d'incertitude les prémices d'une réforme ayant été dissipées, une même vision du rôle de chaque échelon étant partagée, dans un monde idéal, serait venu le temps de réfléchir à l'accessoire, autrement dit au redécoupage territorial, en particulier à la création de nouvelles régions, plus fortes et moins nombreuses.

D'autant que la réflexion de fond avait déjà été conduite par le Sénat, de manière tout à fait transpartisane, sur l'initiative de Jean-Pierre Raffarin et d'Yves Krattinger. Leur rapport, véritable feuille de route partagée par une large majorité de cette assemblée, aurait dû, à mon sens, servir de cadre pour la rédaction du projet de loi qui nous réunit aujourd'hui, à l'image de ce qui se passe en Allemagne, où, dans une approche apaisée et responsable des divergences politiques, la grande coalition formée de la CDU-CSU et du SPD partage une position d'équilibre sur les grands sujets d'intérêt national.

Malheureusement, une fois de plus, le Gouvernement a voulu faire de la communication, et mettre en scène – maladroitement – une pièce en quatre actes destinée à tenir en haleine nos concitoyens, mais surtout supposée détourner leur attention de la situation économique dramatique du pays.

Le premier acte s'ouvre avec l'entrée en scène du Président de la République qui, lors d'un discours à Tulle, confirme le rôle des conseils généraux et assure la France de leur pérennité. Les 102 présidents de conseil général, de droite comme de gauche, certes réduits au rôle de figurants, saluent néanmoins l'assurance donnée par la parole présidentielle quant à la pérennité de ce socle républicain qu'est le conseil général.

Évidemment, nous savions tous que cela passerait par un grand redécoupage des cantons, officiellement pour rendre nos assemblées paritaires et réduire les écarts de représentation, et c'est très bien ainsi.

**Mme Michelle Meunier.** En effet!

**M. Bruno Sido.** Officieusement, il s'agissait de limiter autant que possible la nouvelle déroute électorale qui s'annonce pour la gauche, ce qui est plus discutable.

Quelque temps plus tard, à l'acte II, entrée en scène d'un nouveau Premier ministre, Manuel Valls, qui, depuis la tribune de l'Assemblée nationale, déclare que les conseils généraux ont fait leur temps, à la stupeur collective. Sur quelles analyses reposait cette décision? En quoi la suppression des collectivités départementales devait-elle permettre de réaliser des économies? Nous ne le saurons – hélas! – jamais.

La communication gouvernementale exigeait de faire tomber une tête, par pure démagogie. Comme les régions et les EPCI sont à la mode et plutôt en cour auprès du pouvoir actuel, les conseils généraux n'avaient plus qu'à disparaître, et encore en silence, de préférence! (*M. le président de la commission des lois s'exclame.*)

Songez, mes chers collègues, que l'Association des départements de France, l'ADF, a pour ainsi dire appris cette nouvelle par la presse! Cela suffit à vous donner la mesure de la capacité réelle de dialogue de ce gouvernement. Si les termes « respect », « écoute », « compromis » et « concertation » figurent dans les éléments de langage des ministres, le passage de la parole à l'action reste problématique.

Bien sûr, nos amis de la majorité gouvernementale, quoi qu'il leur en coûte, mettent leurs poings dans leurs poches et, avec discipline, attendent des jours meilleurs. Mais ils n'en pensent pas moins, comme d'innombrables couacs nous l'indiquent, d'ailleurs plus souvent que ne le souhaiterait l'opposition elle-même.

À l'acte III de la pièce, qui, vous l'avez compris, mes chers collègues, n'est pas à mon sens une réussite, autre temps fort : la question du calendrier électoral. Initialement prévues, lors du vote en première lecture du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, pour le mois de décembre 2015, les élections départementales sont avancées – encore ne l'a-t-on appris au Sénat que le 28 octobre dernier – en mars prochain.

Cette instabilité est préjudiciable au fonctionnement de la démocratie locale. Plus personne n'y comprend rien parce que le Gouvernement donne l'impression de ne pas savoir où il nous emmène. (*M. le président de la commission des lois acquiesce.*)

Au final, même si la dernière scène n'est pas encore jouée, nos concitoyens sortiront mécontents de la représentation avec les mots « tout ça pour ça » sur les lèvres.

Non, mes chers collègues, prévoir des élections en mars 2014 avant de les décaler en décembre 2015 pour, *in fine*, les organiser en mars 2015 n'est pas responsable!

Oui, mes chers collègues, annuler la suppression de la clause de compétence générale, pourtant votée par le Parlement sous le gouvernement de François Fillon, avant de revenir au point de départ manque de cohérence!

Oui, mes chers collègues, annoncer la réforme des conseils généraux pour les inscrire dans l'avenir de la République avant de promettre leur disparition pure et simple puis, pour finir, lors du congrès de l'Association des départements de France à Pau, au mois de novembre dernier, de déclarer leur maintien, voire d'entrouvrir la porte à de nouveaux transferts de compétences est déconcertant!

Je le répète : tout ça pour ça! Que de temps, d'argent, de crédibilité de la parole publique perdus! Quel formidable cadeau fait aux extrêmes et à l'abstention!

En vérité, derrière le rideau, le seul sujet d'importance est celui du redressement des comptes publics, question que nos concitoyens comprennent parfaitement pour peu que l'on prenne la peine de leur dire la vérité. En d'autres termes, c'est au périmètre de l'action des pouvoirs publics dans la société qu'il convient de réfléchir sérieusement et, surtout, en toute transparence.

Au lieu d'organiser le débat démocratique sur le sujet majeur, le Gouvernement réduit d'office les dotations des collectivités et, reconnaissons-le, il fait preuve d'une constance remarquable en cette matière. Pour quel résultat? Avec 11 milliards d'euros d'investissement public local en moins, combien d'entreprises seront-elles en faillite et quel sera le nombre de chômeurs supplémentaires?

Bien sûr, il est indispensable de faire des économies, mais en examinant au préalable leur incidence sur l'activité et l'emploi. Par exemple, l'État fait le choix de recruter encore 60 000 enseignants supplémentaires, pour lutter contre l'échec scolaire, nous dit-on. Mais si augmenter les effectifs était la solution pour améliorer les choses, notre pays aurait le système éducatif le plus envié du monde, et depuis longtemps déjà! Au lieu de cela, il perd chaque année plus de places dans les classements internationaux, sans que nous nous interroguions, sans que nous nous remettions en cause.

Bien sûr, augmenter les effectifs de l'éducation nationale est un marqueur de gauche. Seulement, c'est une fantaisie que nous ne finirons de payer qu'au terme de la retraite des personnes recrutées – c'est-à-dire dans cinquante ans au plus tôt –, privant entre-temps l'économie réelle de ressources vitales. Le Gouvernement sacrifie, une fois de plus, l'investissement au fonctionnement...

Nos concitoyens ont besoin non pas de plus d'administration, mais d'une administration allégée et plus agile. Quelle est la plus-value de chaque intervention de la sphère publique pour l'intérêt général? En période de difficulté budgétaire, c'est la seule question que doivent se poser non seulement les collectivités locales, bien sûr, mais aussi l'État.

L'État providence, construit pierre à pierre depuis les années trente, craque financièrement de toutes parts aujourd'hui. Le préserver, c'est le réformer.

L'évolution des compétences sociales des conseils généraux devient intenable du point de vue financier. Les dépenses de RSA culminent à des montants jamais atteints en raison de la gravité de la crise, mais surtout des dysfonctionnements de la puissance publique.

Lorsqu'une personne perd son emploi, elle reçoit, au titre de l'assurance chômage, une indemnité mensuelle pour lui permettre de disposer du temps nécessaire afin de rebondir. C'est tout à fait normal, d'autant que, à l'époque où elle était en activité, elle a versé des cotisations prélevées sur son salaire pour faire face à la survenance de ce risque.

Mais ce système, qui ne rend pas obligatoire une formation qualifiante et n'aide pas suffisamment à la mobilité géographique, peut enfermer certains de nos concitoyens dans une spirale de l'échec.

**Mme Cécile Cukierman.** Généralement, cette spirale commence par le licenciement!

**M. Bruno Sido.** Deux années plus tard, trois ans pour les personnes âgées de plus de cinquante ans, les droits au chômage s'éteignent et sont remplacés par le RSA. Les personnes sont meurtries, doutent d'elles-mêmes et se retrouvent très éloignées du monde du travail : les services sociaux des conseils généraux les prennent alors en charge au quotidien.

Ma chère collègue, vous ne pouvez pas dire le contraire!

**Mme Cécile Cukierman.** Arrêtons plutôt le CICE!

**M. Bruno Sido.** Pour mettre un terme à ce gâchis humain et financier, il est nécessaire de confier la formation professionnelle continue, au moins à titre expérimental et en direction des publics fragiles, soit aux conseils départementaux, soit à l'État déconcentré.

Nous connaissons la réalité des métiers porteurs dans chaque bassin d'emploi, et nous suivons au plan social les personnes qui ont le plus besoin de retrouver leur dignité par le travail.

Avec les professionnels et les entreprises, nous sommes capables d'élaborer des accompagnements adaptés. La formation est l'une des conditions de l'insertion, à chaque étape de la vie; un traitement séparé, comme on le fait aujourd'hui, serait incohérent.

L'incohérence, c'est après l'instabilité, l'autre grande caractéristique de cette réforme et de ce texte. Considérons en premier lieu les régions, comme le titre 1<sup>er</sup> du projet de loi nous y invite.

Alors que le Gouvernement affirme sa volonté de renforcer ce niveau d'administration par des compétences stratégiques qui supposent la mise en œuvre de schémas programmatisés pluriannuels, il prévoit d'alourdir la gestion de ces collectivités par des compétences de proximité.

Mes chers collègues, croyez-vous que les nouvelles grandes régions, dont les chefs-lieux seront parfois situés à plusieurs centaines de kilomètres, sont les mieux placées pour gérer l'entretien des routes départementales, la rénovation des collèges ou, pis encore, à partir de la rentrée 2017, l'organisation des circuits de ramassage scolaire? Nous pourrions en rire si les conséquences évidentes de ces absurdités n'étaient pas si préoccupantes pour l'efficacité du service public.

L'action des conseils généraux, notamment en milieu rural, s'apparente à du cousu main, à du sur-mesure.

L'Association des départements de France, pourtant à majorité de gauche, nous a fait parvenir une série d'amendements de bon sens dont je partage, pour l'essentiel, la finalité. Je me réjouis que la commission des lois ait fait le choix, elle aussi, de modifier le projet de loi dans une approche pragmatique. À ce propos, je voudrais la remercier de la complétude de ses travaux.

L'efficacité de cette réforme suppose que le Gouvernement accepte de mettre en cohérence ses actes avec ses déclarations. En théorie, cela ne devrait pas être si difficile: que les régions disposent de compétences stratégiques renforcées suppose *ipso facto* que les conseils départementaux conservent leurs compétences de proximité, voire qu'ils en acquièrent de nouvelles.

Je pense, notamment, au transfert des gestionnaires des collèges, ainsi qu'à la gestion des lycées.

Aujourd'hui, les conseils généraux comptent dans leurs effectifs les personnels techniciens, ouvriers et de services – les fameux TOS – devenus agents territoriaux. Paradoxalement, les gestionnaires d'établissement continuent de relever de l'État. Il est temps de mettre un terme à cette incohérence.

De même, les services des conseils généraux savent parfaitement concevoir et conduire les chantiers de rénovation et de construction des collèges. Quel immense gain de temps et d'argent public si on leur confiait aussi la gestion des lycées, de leurs personnels et de leurs gestionnaires.

Les conseils départementaux seraient ainsi chargés de la gestion d'un pôle cohérent de l'enseignement secondaire – un pôle de compétence –, tandis que les régions, allégées du poids de la gestion des compétences quotidiennes, pourraient pleinement se consacrer à la réalisation des grands objectifs que l'État leur assigne.

Au côté des conseils départementaux, les communes et leurs groupements constituent un maillon précieux pour un service public de qualité. Si le projet de loi évoque le chiffre de 20 000 habitants comme seuil minimal pour les communautés de communes, chacun a bien conscience que, dans les territoires peu densément peuplés, ce chiffre est excessif, tandis que, en milieu très urbain, il apparaît au contraire insuffisant.

Si aujourd'hui l'organisation territoriale reste trop coûteuse et trop complexe, la responsabilité en incombe surtout à l'État, qui, depuis 1982, a en réalité refusé la décentralisation, sauf au cours de la période où Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, avait su imposer à l'administration sa volonté réformatrice.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* C'est vrai!

**M. Bruno Sido.** Jugez plutôt! Les conseils régionaux ont la compétence économique, mais l'État a conservé une partie des moyens humains et financiers en ce domaine.

**Mme Cécile Cukierman.** Après la RGPP, il n'en reste plus beaucoup!

**M. Bruno Sido.** Les conseils généraux ont la compétence sociale, mais l'État veut continuer à s'occuper de cette matière et conserve dans les départements des effectifs et des moyens financiers. Je pourrais continuer cette énumération!

Pour ce qui concerne les ressources, le constat est encore plus évident: les régions n'ont plus aucune autonomie financière – cela a été dit –, et sont, au quotidien, dans la main de l'État et des préfets de région. C'est non plus un partenariat, mais une dépendance, pour ne pas dire une tutelle.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue!

**M. Bruno Sido.** Si j'évoque parfois le manque de résultats concrets des conseils régionaux, je sais aussi que l'État ne leur donne pas les moyens de réussir, à l'instar des conseils généraux, auxquels l'insertion est confiée, mais sans qu'ils disposent d'aucun levier en matière de formation professionnelle des publics fragiles, qu'ils doivent pourtant accompagner.

Dans notre pays, le facteur de blocage, le lieu des résistances aux changements et des conservatismes est bien plus souvent l'État que les collectivités locales.

Le vieux débat entre les Jacobins et les Girondins n'a jamais été nettement tranché, d'où les doublons de services étatiques, qui coexistent aux côtés de nos collectivités dans la République décentralisée.

Si l'État cherche réellement à faire des économies, qu'il accepte enfin de ne plus s'occuper de tout, tout le temps.

Mes chers collègues, malgré le caractère instable et incohérent du processus de réforme territoriale engagé par le Gouvernement, notamment au travers du projet de loi NOTRe, à l'heure de la discussion générale, je reste confiant dans le résultat que nous pourrons, ensemble, proposer au pays à l'issue des débats.

La qualité des travaux de la commission des lois, animée par le seul souci d'améliorer un texte fondateur, démontre, s'il en était besoin, le pragmatisme et la valeur ajoutée du Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

(*Mme Jacqueline Gourault remplace M. Claude Bérit-Débat au fauteuil de la présidence.*)

**PRÉSIDENCE DE MME JACQUELINE GOURAULT**  
**vice-présidente**

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Sylvie Robert.

**Mme Sylvie Robert.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, permettez-moi de citer quelques extraits de l'appel contre l'effritement du réseau culturel, lancé la semaine dernière par de nombreux acteurs du secteur. Ils reflètent une inquiétude objective concernant l'avenir de la politique culturelle en France.

« Une conjonction d'éléments peut faire disparaître la culture à grande vitesse s'il n'y a pas un sursaut. » « C'est tout le réseau issu de la décentralisation qui est menacé d'effondrement. » « Un peu partout, les budgets de la culture sont la première victime des restrictions budgétaires ».

Si nous voulons éviter, en tant que parlementaires de la République et élus locaux, la fragilisation du secteur, il devient impérieux de refondre le pacte culturel entre l'État et les collectivités territoriales et de rappeler la responsabilité des uns et des autres. En effet, depuis les lois Defferre, mais plus encore depuis le Conseil national de la Résistance, la politique publique de la culture et des arts de notre pays a constitué un modèle exceptionnellement singulier en Europe, caractérisé par l'intervention conjointe des collectivités territoriales et de l'État, par la multiplicité des acteurs, tant déconcentrés que décentralisés. Grâce à la libre intervention de chacun, fondée sur une véritable volonté politique, l'action publique de la culture a favorisé l'émergence et la pérennisation de projets culturels qui ont structuré les territoires et animé la vie des hommes.

Il est d'ailleurs amusant de constater que l'idée même de culture, qui implique la liberté de penser le monde pour en faire jaillir une création unique, a fortement influencé la politique territoriale culturelle française.

Pour autant, ce nouvel acte de décentralisation, dont le projet de loi présentement examiné est la traduction, a une logique toute différente, celle de la clarification par bloc de compétences, sauf, je l'ai dit, pour la culture, le sport et le tourisme. À la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements doit correspondre une vision ordonnée et moderne de l'organisation territoriale, gage de rationalisation et de lisibilité.

Le Gouvernement montre par ce texte son ambition pour les territoires, ce après la loi MAPTAM, qui consacrait le devenir des futures métropoles de notre pays et proposait les outils de la gouvernance publique, manifestant ainsi sa confiance non seulement dans l'intelligence territoriale, mais aussi dans la différenciation territoriale.

La décentralisation doit s'adapter à la société d'aujourd'hui. Ce projet de loi n'est aucunement un reniement de celle qui a été imaginée au XX<sup>e</sup> siècle ; il n'en est que le prolongement actualisé. Comme les pères fondateurs de cette politique libératrice, nous devons édifier ensemble et à partir des

pierres posées par ces premiers architectes la décentralisation du XXI<sup>e</sup> siècle, fondée sur des valeurs d'égalité et de solidarité.

Cependant, la modernité ne peut être aveuglée par l'idéologie du « changement pour le changement ». La réussite du modèle culturel et sportif français est une réalité. Elle nous conduit à le confirmer et à définir, en conséquence, la culture et le sport comme des compétences partagées entre les collectivités territoriales. C'est tout l'objet de l'article 28 – il aurait pu également embrasser la vie associative dans son ensemble – de ce projet de loi, et nous nous en félicitons.

Car nous savons que c'est grâce à la multiplicité et à la diversité des interventions publiques, modèle unique en Europe, que notre pays se trouve ainsi maillé d'équipements culturels et sportifs.

Toutefois, dans un contexte de contrainte budgétaire et dès lors que certaines collectivités territoriales auront des compétences obligatoires, il convient impérativement de veiller à ce que la culture et le sport, compétences partagées, ne deviennent pas des compétences résiduelles, voire optionnelles. Ces compétences ne peuvent dépendre ni du reliquat budgétaire à disposition des collectivités ni de l'appétence personnelle des élus pour ces domaines caractéristiques de l'expression du corps et de l'esprit.

Il s'agirait d'une funeste palinodie pour les mouvements culturels et sportifs et, par-delà, d'une atteinte insupportable au rayonnement de la France et à la qualité de vie de nos concitoyens.

À ce titre, il est fondamental de rappeler que, par ses arbitrages et ses décisions, chaque collectivité a une responsabilité majeure dans le développement ou, *a contrario*, l'absence de développement culturel et sportif de son territoire. On peut malheureusement le constater dans certaines villes et collectivités ; cela se ressent fortement

C'est pourquoi nous proposerons que chaque niveau de collectivité territoriale contribue financièrement au développement de l'art et de la culture à l'échelle de son territoire. En effet, soyons honnêtes, la participation de nature financière est la seule marque d'un véritable engagement. L'engagement est élégant lorsqu'il est habillé de mots ; il devient beau lorsqu'il se couvre de faits. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Parallèlement, nous avons déposé plusieurs amendements, dans une optique constructive, afin d'améliorer la gouvernance territoriale, que l'État se doit d'accompagner et de soutenir ardemment, quant à l'exercice des compétences partagées. C'est toute la philosophie de ce texte et de nos propositions.

Je défends notamment des schémas territoriaux de développement culturel et de développement sportif – dans ce dernier domaine, cela se fait déjà –, non prescriptifs. Ils pourront être élaborés dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique. Ce sera un gage de meilleure organisation de l'action publique, adaptée aux spécificités territoriales.

De la même manière, mes chers collègues, il faut se souvenir que la décentralisation culturelle ne s'est jamais construite contre l'État. Au contraire, le dialogue entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales a été propice à l'avènement de nombreux projets culturels, désormais parfaitement intégrés au paysage national.

Mais d'un État qui se veut encore trop prescripteur, nous devons tendre vers un État partenaire, garant d'un égal accès à la culture pour toutes et tous, singulièrement pour les plus jeunes, et sur tous les territoires. Aussi l'étape future devra-t-elle être l'adaptation des missions de l'État à la nouvelle organisation territoriale.

Pour terminer, je me permets d'en revenir à l'appel contre l'effritement du réseau culturel selon lequel il faut que la culture – cela vaut également pour le sport – ait une place particulière dans la future loi de réforme territoriale et que l'État garantisse son maintien et son développement partout sur le territoire, ainsi que la création.

À titre personnel, je suis convaincue que la liberté est inhérente à l'idée de culture, donc à la politique publique de la culture. Selon les écrits si intelligents de Jean Grenier, philosophe ami de Louis Guilloux, il n'y a pas de culture sans liberté de la culture, il n'y a pas de culture de la pensée sans liberté de pensée. Les collectivités territoriales doivent continuer à être libres d'agir pour la culture, afin d'« offrir aux gens, comme le disait Jean Vilar, ce qu'ils ne savent pas encore qu'ils désirent ». (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste. – Mme Françoise Laborde applaudit également.*)

**M. Didier Guillaume.** Excellente intervention !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je ne reviendrai pas sur l'orientation générale du présent texte ni même sur la situation dramatique des finances des collectivités territoriales, les orateurs précédents les ayant déjà exposées.

Pour ma part, je souhaite insister sur le devenir des territoires ruraux, de montagne ou, plus largement, des territoires, qui, éloignés des métropoles, ne doivent pas devenir des territoires interstitiels, dont ce texte ne ferait qu'aggraver le déclin.

Voilà plus d'un an et demi, avec ses homologues de la Nièvre, de la Creuse et du Cher, Jean-Paul Dufrègne, président du conseil général de l'Allier, a lancé la démarche des nouvelles ruralités. Loin de poser ces territoires en victimes, ils ont souhaité rendre leur image positive, en donnant à voir la vie et le fourmillement qui y existent. C'est également dans cette optique que Mme Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, vient d'organiser les assises des ruralités, qualifiées de « territoires d'opportunités ». À l'issue de l'atelier organisé dans l'Allier, il ressort que ces territoires ont besoin de services publics, assurés que ce soit par la présence de l'État ou par l'appui des départements, des régions ou des intercommunalités de proximité.

Or la création de grandes régions laisse présager le pire, à savoir un éloignement des politiques régionales, qui n'irriguerait plus l'ensemble de leurs territoires, à l'instar du regroupement de certaines administrations de l'État, regroupement qui semble déjà engagé au vu des futurs périmètres régionaux.

La volonté de réduire l'action des conseils généraux et régionaux en leur supprimant la clause de compétence générale conduira à diminuer ce que pourtant beaucoup aimait à promouvoir, nous l'avons souvent entendu dans cette enceinte, à savoir l'intelligence et l'innovation territoriales.

Dans la présentation de leur « grand pari », comme ils l'ont nommé à Nevers, les « quatre mousquetaires de la ruralité » ont rappelé leur exigence qu'« une véritable politique soit mise en place pour encourager l'innovation et le développement économique dans les territoires ruraux et créer les conditions pour l'épanouissement de leurs habitants ».

Vous me direz, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, que je vais plus vite que la musique et que cette problématique sera traitée ultérieurement, dans un autre texte. Ces derniers temps, c'est semble-t-il l'élément le plus récurrent de vos éléments de langage.

Mais permettez-moi de vous faire part de l'ensemble de ma citation : « Cela doit passer par une réorientation de la réforme territoriale, qui doit confirmer la pertinence de l'échelon départemental en milieu rural et non l'affaiblir, renforcer son rôle de proximité et non l'éloigner. »

Voilà la boucle bouclée ! Si, dans ce texte, nous détricotons, voire mettons à mal l'organisation territoriale de la République, il sera trop tard pour porter une loi ambitieuse et attendue en la matière.

Dans cette optique, la suppression par le Sénat du seuil des 20 000 habitants pour l'intercommunalité est une bonne chose. Nous ne chipoterons pas en l'espèce ! Nous pensons qu'il n'est pas non plus souhaitable d'inscrire dans ce texte un seuil fixé à 15 000 habitants.

Nous l'avons toujours dit, si nous voulons que l'intercommunalité réussisse et soit un atout pour l'ensemble des communes qui la composent, elle doit être fondée sur une coopération de projets. De plus, le seuil de 20 000 habitants est une ineptie pour de nombreux territoires ruraux de montagne.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Pas seulement !

**Mme Cécile Cukierman.** Où seront l'intelligence et l'innovation territoriales dans de grosses intercommunalités, où, de fait – principe de réalité oblige –, les décisions seront plus éloignées des territoires et des femmes et des hommes qui y vivent et y travaillent ?

Affirmer la compétitivité des territoires, c'est les hiérarchiser ; c'est affirmer qu'il y a des premiers et des derniers.

Or les critères de la compétitivité sont incompatibles avec une organisation territoriale garante pour l'ensemble des territoires de solidarité et de développement.

Pendant longtemps, les territoires ruraux ont été perçus comme des territoires de handicap. Et s'il s'agit de changer de paradigme et de valoriser ce que l'on appelle dans le Massif central leurs « aménités », il ne faut pas oublier que ce sont ces territoires, les femmes et les hommes qui y vivent, qui demeurent les plus fragiles dans un monde de compétition et d'affirmation de la loi du marché.

Je prendrai un exemple : le numérique. Nous connaissons cette problématique : les opérateurs privés développent la fibre dans les zones les plus urbanisées, le long des axes routiers, car, économiquement, c'est pour eux ce qu'il y a de plus rentable, en raison tant du nombre de clients potentiels que de l'utilisation d'infrastructures existantes ou en cours de réalisation. Dès lors, plus on s'éloigne des centres denses, métropolitains, ou des grandes infrastructures de transport, plus l'accès au très haut débit soulève de problèmes. Et même si le numérique n'est pas l'alpha et l'oméga du devenir de ces territoires, nous savons tous que

l'accessibilité à cet outil peut contribuer à leur développement ou, à l'inverse, que son absence peut provoquer leur déclin.

À travers cet exemple, c'est bien la question des services publics qui est posée, et non pas simplement celle des services aux publics. Services publics, car ce sont eux qui, en leur sein intègrent la péréquation de leur coût et assurent un accès égal à toutes et tous. Or dans le texte est entériné le remplacement des services publics par les services aux publics. Ce mot supplémentaire de trois lettres en dit long sur l'organisation de demain.

Avec le présent projet de loi, c'est l'idée même de service public qui est en péril. Cependant, comme, dans son propos, Mme Lebranchu a uniquement parlé de « services publics », je ne doute pas que les amendements déposés par mon groupe visant à supprimer l'article défini « aux » recueilleront un avis favorable.

Nous le savons toutes et tous, ce n'est pas le secteur privé qui, demain, va permettre l'installation de populations dans nos villages, ce n'est pas lui non plus qui va aider l'artisan ou la petite entreprise à s'y installer et à y rester. Ce sont les collectivités, l'État.

Je sais que vous essayerez, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, de vous justifier en affirmant que rien dans ce projet de loi ne l'empêche, et pourtant ! Suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements, continuation de l'application de la loi MAPTAM, qui hiérarchise les territoires, poursuite dans l'esprit, malgré les modifications apportées par le Sénat, de la concentration des intercommunalités, des syndicats intercommunaux – c'est sûr, il sera plus juteux pour des opérateurs privés de gérer un gros syndicat des eaux et cette situation sera plus simple que la diversité actuelle, même si nous sommes tous reliés à l'eau.

Alors une seule question se pose : si ces territoires se vident, qui, demain, les occupera et les entretiendra ? Ils ne sont pas à mettre sous cloche ; ce sont non pas des réserves d'Indiens, mais des lieux de vie et d'innovation qui participent à la réussite de la France.

Avec ce texte, le sentiment d'abandon ressenti par les collectivités et les populations rurales va certainement s'accroître, la démocratie de proximité et le lien social qui se crée autour des associations, des écoles, des bénévoles et des élus locaux vont se fragiliser. Ainsi, si nous sommes favorables au changement de la République, nous sommes opposés au bradage de nos territoires et à leur vente à la découpe. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Sophie Joissains.

**Mme Sophie Joissains.** Madame la présidente, madame la ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, à titre liminaire, permettez-moi à mon tour d'avoir une pensée pour René Vandierendonck.

Cela étant, je décèle fort peu d'enthousiasme à l'égard du présent projet de loi. Je ne vois aucun élu qui le trouve effectivement porteur de rêve, porteur d'espoir pour les territoires.

**M. Jean-François Husson.** C'est malheureusement vrai !

**Mme Sophie Joissains.** Cela tient sûrement à un défaut d'ordre, de méthode, qui se teinte, comme le disait Jacques Mézard tout à l'heure, d'un jacobinisme forcené : Paris décide de tout ;...

**M. Jean-François Husson.** Et mal !

**Mme Sophie Joissains.** ... aucune concertation avec les élus locaux, aucune étude d'impact.

Ce fut la même chose avec le découpage des régions, qui aurait dû logiquement intervenir après que les compétences de celles-ci eurent été délimitées, la même chose avec la création de la métropole du Grand Paris, enfin, la même chose avec la création de la métropole Aix-Marseille-Provence. Et vous savez que c'est d'elle que je vais vous parler ce soir.

Le Premier ministre suit de très près la métropole du Grand Paris. Or le 9 décembre dernier, il a accordé aux élus de Provence – ce dont nous avons été très heureux – un rendez-vous. Pour la première fois, nous avons eu le sentiment d'être entendus sur des points importants : deux étapes dans la mise en œuvre – 2016 et 2020 –, maintien des EPCI jusqu'en 2020, mise en place d'un pacte financier et fiscal.

Hier soir, et c'est à dessein que je vous interpelle sur ce point, madame la ministre, une rencontre avec les services de la préfecture a eu lieu, afin de finaliser cet accord, qui fera l'objet d'un amendement au présent projet de loi. Déjà le maintien des EPCI jusqu'en 2020 n'était plus acquis lors de ce rendez-vous. Les élus locaux sont très inquiets, eux dont la confiance a déjà été mise à rude épreuve ces dernières années.

**M. Jean-François Husson.** Eh oui !

**Mme Sophie Joissains.** Pour rappel, aujourd'hui, 113 communes sur les 119 que compte le département des Bouches-du-Rhône sont opposées à la métropole, dont 13 communes sur les 18 qui sont dénombrees dans la communauté urbaine de Marseille. Pourtant, elles avaient quasiment toutes fini par voter en faveur du pôle métropolitain. Elles sont favorables à la coopération métropolitaine, que l'on peut d'ailleurs appeler « métropole », mais sont donc défavorables à la métropole telle qu'elle a été votée, pour quatre raisons essentielles.

Premièrement, le périmètre.

Bien que, je le répète, toutes les communes du département, sauf la ville de Marseille, aient voté le pôle métropolitain, aujourd'hui, la Camargue et les Alpilles sont tenues en dehors de la métropole, mais aussi, de fait, du schéma de transport métropolitain, alors que ces territoires à haut potentiel touristique sont cruellement mal desservis. Quelle est la logique ? S'agit-il de protéger la circonscription du président Vauzelle ? Si je me permets ce trait d'humour, c'est parce que je sais que ce dernier vante par ailleurs tellement les charmes de la métropole.

Deuxièmement, les compétences.

Le projet des maires concerne les compétences stratégiques : transports, coordination du développement économique, enseignement supérieur, environnement, aménagement du territoire. La métropole du Gouvernement comprend trente-six compétences, en fait toutes les compétences facultatives, optionnelles et obligatoires de l'ensemble des EPCI du territoire, c'est-à-dire aussi des compétences communales, à quoi il faut ajouter les postes budgétaires les plus lourds de la ville de Marseille.

Cela s'est fait sans réelle concertation. Vous nous avez reçus, madame la ministre, mais jamais vous n'avez discuté l'une de nos propositions ou ne lui avez opposé le moindre argument.

Troisièmement, la fiscalité.

Une fiscalité unique aura pour conséquence de doubler les impôts, les taxes, et évidemment de faire fuir les entreprises. Il faut savoir que, dans la plus grande partie du département, les taux de cotisation foncière des entreprises sont parmi les plus bas de France. Voilà pourquoi notre territoire est également attractif.

Personne ne peut ignorer que, en raison du choix et du nombre des compétences prévues par la loi, la captation fiscale se fera au profit de la ville-centre, sans pourtant être suffisante, tout en laissant exsangues les autres communes.

Cette augmentation de la fiscalité intervient dans un moment de crise importante, de coupes franches dans les dotations globales de l'État. La ville d'Aix et la communauté d'agglomération du pays d'Aix ont inscrit respectivement 7 millions d'euros et 13 millions de moins à leur budget général. C'est sans compter la réforme des rythmes scolaires qui coûte 1,5 million d'euros à la commune. Mais c'est pareil pour tout le monde.

Les subventions provenant des autres collectivités connaissent aussi une baisse brutale. Cela soulève une question d'opportunité réelle.

Nous en sommes tous convaincus, l'État doit massivement venir en aide à la ville de Marseille. Nous sommes également tous d'accord pour verser des charges de centralité et participer à l'effort, mais nous refusons le dépérissement et l'absence d'autonomie de notre territoire.

Enfin, quatrièmement, la gouvernance.

La présence des maires au conseil de la métropole a été garantie par l'adoption d'un amendement de Jean-Claude Gaudin, ce qui n'était apparemment pas l'intention du Gouvernement. J'ai lu le discours du maire de Marseille, qui tend à le prouver.

Le nombre des représentants des communes de 30 000 habitants a douloureusement augmenté, au point que l'ensemble du conseil municipal de la ville de Marseille ainsi que la totalité de ses maires de secteur siégeront, ce qui déroge au droit commun.

**Mme la présidente.** Ma chère collègue, veuillez conclure.

**Mme Sophie Joissains.** De surcroît, 44 % des conseillers métropolitains, soit 106 sur les 246 membres du conseil de la métropole, seront marseillais. L'hégémonie évidente qui sera celle de la ville-centre ne peut être tolérée par les maires, surtout ceux des petites communes.

La supériorité du nombre conjuguée au poids de trente-six compétences sur un périmètre – beaucoup l'ignorent – de 3 178 kilomètres carrés, c'est-à-dire près de six fois la superficie de la métropole de Lyon et quatre fois celle du Grand Paris, montre à l'évidence que cette métropole a été constituée à l'emporte-pièce : l'important était non pas qu'elle soit bien faite et qu'elle fonctionne, mais qu'elle passe envers et contre tout.

Pour échapper à tous ces arrangements qui nous paraissent mauvais, voire malsains, pour notre territoire, nous sommes prêts à partager un régime que nous n'avons pas plus contribué à construire que celui-ci, mais qui nous paraît sain, rigoureux et plus adapté à notre immense périmètre : celui de la métropole du Grand Paris.

**Mme la présidente.** Ma chère collègue, vous avez déjà dépassé de deux minutes votre temps de parole. Je vous demande de conclure.

**Mme Sophie Joissains.** Aujourd'hui, les maires sont furieux et à bout d'espoir. Ils ont cru à ce rendez-vous avec le Premier ministre. Je vous en prie, ne les décevez pas ! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Henri de Raincourt.

**M. Henri de Raincourt.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le projet de loi dont nous commençons l'examen se présente comme un nouveau volet de la réforme des collectivités territoriales, après celui qui portait sur le redécoupage régional.

En cet instant, je voudrais en particulier saluer le travail important de la commission des lois, et les modifications apportées par les rapporteurs Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck.

C'est un véritable symbole politique que ce texte ait été étudié par deux rapporteurs de sensibilités politiques différentes.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Exactement !

**M. Henri de Raincourt.** Cela signifie que nous sommes tout à fait capables, à gauche comme à droite, de nous réunir au nom de l'intérêt général quand il s'agit des collectivités territoriales. Celles-ci ne sont ni de droite ni de gauche :...

**M. Yves Détraigne.** Elles sont au centre ! (*Rires sur les travées de l'UDI-UC.*)

**M. Henri de Raincourt.** ... elles appartiennent aux Français.

Je salue singulièrement la suppression du relèvement à 20 000 habitants du seuil requis pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale. Franchement, ce chiffre ne veut rien dire !

Je pense également à toutes les mesures qui permettent de réaffirmer le rôle coordonnateur de la région en matière économique, tout en préservant l'action indispensable des départements en matière de transports scolaires, de voirie, de gestion des ports comme des collèges.

Ces derniers mois, dans le cadre des élections sénatoriales, comme tous ceux qui étaient candidats, je suis allé à la rencontre des élus communaux et communautaires de mon département. Quelle que soit leur préférence politique, tous m'ont fait part de leurs inquiétudes, de leurs questions sur l'avenir du département et des relations avec la collectivité départementale, sur ces fameux EPCI de grande taille – dans certains secteurs, il faudra peut-être parcourir entre soixante et quatre-vingts kilomètres pour aller d'un bout à l'autre du territoire communautaire.

Hier soir, nous avons organisé une réunion dans le nord du département de l'Yonne au sujet du projet de loi NOTRE. « De grâce, laissez-nous respirer, de grâce, laissez-nous digérer, accordez-nous un peu de temps. Cette frénésie législative et administrative nous donne le tournis à tel point que nous ne savons plus ni où nous en sommes ni où nous allons » nous ont dit nos collègues.

Je crois très sincèrement qu'il faut écouter les élus, en particulier les élus locaux.

S'agissant du département, on ne peut là encore que partager les questions des élus dès lors que cet échelon territorial joue un rôle essentiel en matière d'initiative locale et d'aménagement du territoire.

C'est lui qui alimente le développement social par l'ampleur du budget qu'il lui consacre et c'est lui encore qui investit près de 2 milliards d'euros chaque année, le plus souvent au profit des entreprises locales.

Pour les élus, ce sont donc les départements qui veillent avant tout à la solidarité des territoires et qui constituent un échelon de proximité incontournable.

Madame la ministre, vouloir à la fois de grandes régions omnipotentes, des départements asséchés, des EPCI sans rapport avec les territoires et des communes dévitalisées, mais toujours responsables devant les juridictions, c'est repousser les citoyens dans des ensembles lointains et déshumanisés.

**M. Alain Fouché.** Très bien !

**M. Henri de Raincourt.** C'est dessiner certainement pas une France moderne, apaisée et bien gérée, mais une France sans doute encore plus lointaine et technocratique.

S'agissant des EPCI, évidemment, personne n'est opposé par principe à la rationalisation, à la mutualisation, dans la mesure où elle trouve sa source dans des bassins de vie.

Sur ce point, celui de la libre participation des communes, je veux être très clair : toutes les réformes territoriales qui ont succédé à l'acte I et à l'acte II de la décentralisation ont eu pour objet de rationaliser l'action locale, afin de clarifier, nous dit-on, le millefeuille administratif, de renforcer la démocratie locale et d'assurer une bonne utilisation des fonds publics. Pour autant, nous avons toujours rappelé, en parallèle, l'importance de la libre participation des collectivités dans ce processus.

Celle-ci s'entend du point de vue des regroupements, comme ce fut le cas en 2010 avec l'achèvement de la carte intercommunale. Laissons-la vivre avant de tout chambouler à nouveau !

Mais elle s'entend aussi du point de vue des transferts de compétence. Rappelez-vous, mes chers collègues, nous nous étions opposés au transfert automatique de la compétence en matière de plans locaux d'urbanisme intercommunaux dans le cadre de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* En effet !

**M. Henri de Raincourt.** Et pourquoi avons-nous procédé ainsi ? Ce n'était sûrement pas par hasard ! En effet, il apparaît aujourd'hui que les deux objectifs – la rationalisation et la libre participation – sont interdépendants, et qu'il ne peut plus y avoir de rationalisation durable contre la volonté des collectivités (*M. Jean-François Husson approuve*).

Or plus les dispositifs que nous mettrons en place seront contraignants, plus les élus locaux auront recours à des supplétifs rendus inévitables par la confrontation aux réalités locales, et moins les intercommunalités seront efficaces.

**M. Jean-François Husson.** Absolument !

**M. Henri de Raincourt.** De nouveaux échelons d'administration des territoires s'ajouteront aux niveaux déjà existants.

Nous savons tous dans cette enceinte à quel point il devient extrêmement difficile de maîtriser le droit des collectivités. Imaginez alors la difficulté qu'éprouveront au quotidien nos administrés dans la recherche du bon interlocuteur entre les régions, les départements, les métropoles de droit commun, les métropoles à statut particulier, les villes-centres des EPCI, les pôles d'équilibre territorial et rural, les EPCI, les communes, et enfin les communes nouvelles, chacune de ces collectivités ayant de plus des compétences propres !

**M. Alain Fouché.** Ça sera dur !

**M. Henri de Raincourt.** Mais où allons-nous ?

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Henri de Raincourt.** Je termine, madame la présidente.

Si nous continuons ainsi, je vous l'assure, nous n'irons certainement pas vers plus de démocratie locale et encore moins vers des économies de gestion.

Madame la ministre, il est temps pour le Gouvernement de choisir la voie qu'il veut emprunter : soit il accepte la main tendue par le Sénat, comme l'a rappelé Bruno Retailleau, soit il s'enferme dans les contraintes que souhaite peut-être lui imposer sa majorité à l'Assemblée nationale. Dans cette hypothèse, cela signifie que la réforme des collectivités territoriales ne s'achèvera sûrement pas avec la présente étape et que le dossier devra de nouveau être ouvert dans un avenir plus ou moins proche. Ce n'est pas ainsi que l'on stabilisera la réalité locale. C'est vraiment dommage !

Une opportunité s'offre à nous, quelles que soient les traversées sur lesquelles nous siégeons. Saisissons-la ! Alors, nous aurons servi l'intérêt général. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. Alain Fouché.** Tout est dit !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Gérard Collomb.

**M. Gérard Collomb.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà un an, nous adoptons la loi MAPTAM, qui marquait une reconnaissance historique du fait urbain, notamment de la dynamique portée dans notre pays par les métropoles.

Cette reconnaissance était saluée par tous les spécialistes de l'économie des territoires qui l'ont reconnue comme constituant un grand pas en avant. Ceux-ci constatent unanimement que, aujourd'hui, c'est très largement dans ces métropoles, dans ces agglomérations que se crée une part essentielle de la richesse de notre pays.

Ce matin, un article publié dans le journal *Libération* intitulé *Le nouvel horizon des métropoles*, qui visait un colloque organisé par la nouvelle métropole de Rouen, citait Pierre Veltz lequel constatait : « depuis une vingtaine d'années, et surtout depuis la crise de 2008, toute la croissance française vient des métropoles ». Pour ce qui me concerne, je dirai non pas « toute » la croissance, mais une « part importante ».

Pourquoi un tel mouvement ? Parce que nous sommes en train de vivre une mutation profonde, passant d'une économie de la production à une économie de la connaissance. Or cette dernière suppose une densité d'acteurs universitaires, de chercheurs, d'entreprises innovantes, de *start-up* et de grands groupes capables de former des écosystèmes attractifs à l'échelle internationale, ou du moins européenne. Ces écosystèmes se trouvent principalement dans nos métropoles et nos grandes agglomérations.

Dès lors, comment ces métropoles pourraient-elles se désintéresser de leurs universités, de la mise en place de pôles de compétitivité, bref, de l'élaboration d'une vraie stratégie de l'innovation ? Comment pourraient-elles se désintéresser de leur rayonnement international, de leur attractivité vis-à-vis des entreprises étrangères comme de leur dynamique touristique ?

Mais, me dira-t-on, ce développement des villes ne se fait-il pas au détriment des autres territoires ?

Cette idée, qui est parfois partagée est, en fait, fautive, car les richesses créées dans nos grandes métropoles sont largement diffusées par ce que Laurent Davezies appelle « l'économie résidentielle », au travers de mécanismes redistributifs ou de l'économie touristique, par exemple, entraînant des dépenses réalisées par les urbains dans les autres territoires.

Pour ne pas être accusé de ne prêcher que pour ma paroisse,...

**M. Jacques Mézard.** Jamais !

**M. Gérard Collomb.** ... je prendrai l'exemple de l'Île-de-France : elle est à l'origine de 30 % du PIB français, mais ne représente que 22 % des revenus. Pour donner un autre chiffre, ce sont près de 160 milliards d'euros qui sont redistribués chaque année depuis l'agglomération parisienne vers les autres territoires.

Or, avec le texte qui nous est soumis, le risque est de voir enlever la capacité économique aux métropoles et aux agglomérations pour en faire une compétence exclusive des régions. Ce serait une erreur profonde.

Pour ma part, je crois fortement à la nécessité d'un couple métropoles ou grandes agglomérations et régions. Mais le rôle de ces entités ne saurait être le même : les métropoles doivent faire naître l'innovation tandis que les régions doivent la généraliser.

**M. Didier Guillaume.** M. Mercier est d'accord !

**M. Gérard Collomb.** La création de grandes régions que nous venons d'adopter rend cette complémentarité encore plus nécessaire.

Je prendrai maintenant un exemple que je connais bien. Qui peut croire que, demain, la région Rhône-Alpes-Auvergne pourra être également attentive à tout ce qui est en germe dans des villes aussi différentes que Lyon, Saint-Étienne, Grenoble, Clermont-Ferrand, Annecy, Chambéry ?

**M. Michel Mercier.** Et Aurillac !

**M. Gérard Collomb.** Pourtant, c'est bien à partir de l'innovation née dans ces villes que l'on pourra faire avancer l'ensemble du territoire de cette région.

Je souhaite donc que, dans le texte qui va être adopté, on pense, pour le tourisme, pour le développement économique, pour l'action internationale, en termes de complémentarité et non d'exclusivité. Car vous voyez où pourrait mener l'exclusivité. Alors, pensez-y fortement, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, et permettez au Sénat de modifier le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et de l'UDI-UC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Françoise Gatel.

**Mme Françoise Gatel.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je tiens, en préambule, à saluer avec beaucoup de sincérité, ce à

maints égards, le travail remarquable des rapporteurs de la commission des lois et des rapporteurs pour avis qui, tous, ont permis d'améliorer le texte initial.

Madame la ministre, vous aviez un rêve : vous affichiez une louable volonté d'adapter l'architecture territoriale de notre pays aux enjeux et défis que l'État et collectivités doivent relever ensemble, autrement dit, nous. Vous deviez construire un projet d'espérance, de confiance, d'efficacité et garant de l'équilibre territorial.

Hélas, votre ambition, dont nous pouvions partager les objectifs, s'est échouée sur une démarche chaotique et confuse, dans laquelle les textes se succèdent sans mise en perspective, comme un catalogue de pièces détachées.

Qu'on en juge un peu : vous avez inventé les métropoles, renié puis ressuscité les départements ; vous avez sacralisé la grande ville, en oubliant les moyennes et petites villes, véritables ressorts de la vitalité de nombre de nos territoires ; vous avez inventé l'hyper-ruralité, mais vous oubliez les territoires interstitiels et périurbains ; enfin, vous engagez, concomitamment à l'examen du projet de loi NOTRe, la révision des missions de l'État. Quelle logique singulière !

N'aurait-il pas été plus cohérent d'attendre les conclusions de cette revue des missions de l'État, afin de pouvoir les prendre en considération dans le texte que vous nous soumettez aujourd'hui ?

L'incohérence intensifie la défiance et l'incompréhension des élus locaux, soumis à des annonces successives, parfois contradictoires et souvent brutales. Or, vous le dites vous-même, c'est de confiance entre l'État et les collectivités, partenaires de la réussite de l'action publique, dont nous avons besoin.

Vouloir un pays décentralisé, c'est accepter la diversité des territoires, concevoir des lois qui libèrent les initiatives et les énergies, permettre aux territoires d'innover et de s'adapter. La loi ne doit ni corseter ni formater. Elle doit juste rendre possible.

À ce sujet, je concentrerai mes propos sur le bloc communal.

Madame la ministre, votre proposition au sujet de l'intercommunalité est une négation de la diversité territoriale et une marque violente de défiance à l'égard des élus locaux.

S'il est essentiel d'encourager l'intercommunalité, le formatage de l'efficacité basé uniquement sur un seuil quantitatif relève d'un concept hors sol, renversant et inacceptable. Un seuil d'autant plus absurde que, aujourd'hui, 70 % des intercommunalités sont en deçà de celui qui a été fixé.

Les élus locaux, objet de tant de critiques et de défiance, ont fait la preuve de leur capacité à s'engager dans des démarches de regroupement et de mutualisation. N'est-ce pas l'Association des maires de France qui, par l'intermédiaire de son ancien président, Jacques Pélissard, a proposé la création de communes fortes, capables d'agir, conjuguant librement leurs forces au sein de communes nouvelles ?

L'intercommunalité, madame la ministre, est une nécessité ; elle seule peut garantir aujourd'hui l'efficacité de l'action locale. Mais elle doit demeurer l'émanation de la commune et fonctionner sur le principe de subsidiarité. Dès lors, l'organisation intercommunale et ses compétences doivent résulter d'un projet de territoire fédérateur, voulu et défini par les élus locaux, et non d'un diktat de l'État.

La précipitation avec laquelle vous conduisez ce troisième volet de la réforme territoriale est désastreuse et hasardeuse.

À cet égard, les principales organisations représentatives des collectivités – AMF, ADF et ARF – ayant répondu positivement à l'excellente initiative du président du Sénat de créer une conférence des collectivités territoriales, ont, d'une voix commune, exprimé leurs attentes pour plus de confiance, plus de responsabilité, plus de liberté, à un moment où la France a besoin d'encourager l'initiative et de rapprocher les décisions publiques du citoyen.

Chacun dans cet hémicycle souhaite la réussite de notre pays, mais nous sommes nombreux à douter et à craindre.

À douter, madame la ministre, car aucune étude d'impact, aucune expérimentation ne permettent d'affirmer que votre réforme apportera plus d'efficacité.

À douter encore, car rien n'augure que votre réforme, comme vous l'avez tant annoncé, sera génératrice d'économies.

À craindre, enfin, une longue paralysie de l'action locale, notamment sur le plan de l'investissement, du fait de tous ces bouleversements qui chahutent profondément et sans discontinuer les collectivités locales. Les effets de cette paralysie risquent d'être terribles pour l'investissement public et l'emploi.

En conclusion, madame la ministre, vous l'avez bien compris, nous sommes fort dubitatifs à l'égard de votre projet et de sa réussite, et nous regrettons une occasion gâchée.

Siégeant au sein de la Haute Assemblée représentant les collectivités, nous osons souhaiter et croire que vous serez attentive aux évolutions qui seront proposées, car elles résultent de réflexions non partisans, partagées par de nombreuses associations d'élus. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

6

### COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**Mme la présidente.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

Il sera procédé à la nomination des représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire selon les modalités prévues par l'article 12 du règlement.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt et une heures cinquante.*)

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

7

### NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

#### SUITE DE LA DISCUSSION EN PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE D'UN PROJET DE LOI DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

**Mme la présidente.** Nous reprenons la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. François-Noël Buffet.

**M. François-Noël Buffet.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le temps qui m'était imparti était de sept minutes, mais mon propos sera bien plus bref. (*Bien! sur les travées du groupe socialiste.*)

Je voudrais vous faire part d'un regret et d'une inquiétude.

Je regrette tout d'abord que nous soyons amenés à légiférer sur le présent projet de loi dans des conditions qui ne sont tout de même pas à la hauteur des enjeux.

Nous voilà au troisième texte de la réforme territoriale.

Après avoir voté la loi MAPTAM et à l'issue de la nouvelle lecture du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, nous entamons aujourd'hui l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République et qui concerne les compétences des collectivités.

Nous nous heurtons à une difficulté qu'il convient de relever: le texte relatif aux régions s'inscrit dans une logique différente de celle qui était voulue à l'origine par le Gouvernement.

Ce dernier avait pour objectif de réduire le nombre de régions sans toucher les limites de celles-ci et de réorganiser nos collectivités locales en s'appuyant, non sur les départements mais sur les intercommunalités. Or, au cours des débats, la volonté a été réaffirmée de ne pas négliger le département, notamment par des membres de mon groupe. Depuis, la situation a quelque peu évolué.

La ligne de la réduction du nombre des régions sans toucher aux limites de celles-ci a été maintenue, alors que le respect des bassins de vie est une nécessité. Un certain nombre de choix ont été opérés qui ne satisfont pas les élus, voire qui laissent entendre que les interventions des uns ou des autres ont été plus ou moins privilégiées...

En définitive, le texte relatif à la délimitation des régions a évolué d'une façon qui n'est pas satisfaisante – elle est en tout cas la moins pire possible grâce au travail du Sénat – et qui, manifestement, ne correspond pas à notre souhait d'une grande vision de l'aménagement de notre territoire.

Quant au texte qui nous est aujourd'hui soumis relatif aux compétences – nous aurions aimé qu'il clarifie la situation –, il a lui-même évolué. Au début de l'année, au travers de la loi MAPTAM, on a voulu redonner la clause de compétence générale aux régions et, ce jour, l'on en revient à une spécialisation des différents échelons, qui n'est d'ailleurs pas tout à fait complète, contrairement à ce que j'appelais de mes vœux.

Or, c'est grâce à celle-ci que l'on pouvait réellement à la fois clarifier la situation à l'égard des différents interlocuteurs et obtenir de véritables économies.

*In fine*, un changement de pied s'est produit en cours de route : non seulement on a rétabli le département comme structure de base des futures grandes régions, mais encore on en est revenu à une espèce de spécialisation.

Comme l'a dit tout à l'heure M. Mercier...

**M. Didier Guillaume.** Une grande intervention !

**M. François-Noël Buffet.** Je ne sais pas si elle était grande, mais une prise de parole d'une personnalité du Rhône est toujours importante. (*Sourires.*)

En tout cas, notre collègue a dit une chose qui me paraît essentielle : si l'on avait voulu afficher au travers ces textes une véritable vision de l'organisation territoriale de notre pays et vraiment réaliser notre objectif, à savoir aboutir à une simplification, voire trouver une source d'économies, il aurait été de bon ton de revenir au principe du conseiller territorial. (*Murmures sur les travées du groupe socialiste.*) Certes, nous aurions pu y apporter des améliorations, mais cette solution avait l'avantage de la clarté, de la simplification.

Si une position dogmatique n'avait pas prévalu voilà quelques mois, ce système serait en place et fonctionnerait.

**M. Didier Guillaume.** Nous n'aurions pas aimé !

**M. François-Noël Buffet.** J'en viens maintenant à mon inquiétude.

Le présent texte tend à confier la spécificité de la compétence économique à l'échelon régional.

Je le répète, je ne suis pas du tout hostile, bien au contraire, à la spécialisation des compétences. Je ne suis pas non plus dogmatique sur le sujet. Le caractère prescriptif du schéma proposé par le Gouvernement, et qui sera corrigé par le Sénat, me paraît absolument essentiel.

Or les collectivités locales qui composent le territoire – c'est singulièrement le cas de la métropole de Lyon, mais ce n'est pas le seul exemple, car il est d'autres collectivités locales qui s'inscrivent dans cette logique ou qui tentent de le faire – sont source de richesse économique et de développement. Elles ont donc besoin de pouvoir exercer aussi cette compétence économique.

Personnellement, je soutiendrai la démarche de Mme Létard, qui déposera sans doute un amendement – la commission des lois l'étudiera –, de manière à laisser place à la discussion, à la négociation et à l'accord des acteurs de terrain sur ce schéma dit « prescriptif », acteurs de terrain qui sont porteurs de cet aménagement du territoire auquel les élus locaux que nous sommes sont très attachés.

Tels sont, madame la présidente, mes chers collègues, les éléments que je souhaitais vous livrer en ce début de soirée. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Claude Haut.

**M. Claude Haut.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous commençons aujourd'hui l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, texte qui devra modifier notre organisation territoriale pour donner à l'action publique locale la plus grande efficacité.

Toutefois, le sujet inquiète un grand nombre d'élus locaux et il est parfaitement légitime que de nombreux débats soient engagés avant le vote du présent texte.

Nous avons d'ailleurs apprécié que le Gouvernement, à la demande du président du Sénat, ait accepté, le 28 octobre dernier, d'organiser un débat d'orientation générale sur sa vision de la réforme territoriale.

En effet, il est évident que nous avons besoin d'obtenir les éclaircissements nécessaires. Sans faire de procès à quiconque, nous avons pu constater que, depuis le début de l'année, la position du Gouvernement a évolué sur le devenir de notre organisation territoriale, tout particulièrement sur celui de l'institution départementale.

Vous connaissez, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, le sentiment majoritaire de cette assemblée : nous sommes partisans du maintien du département, non pas simplement comme entité géographique, mais comme territoire de l'action publique.

En ce sens, nous n'avons pas une vision pessimiste et conservatrice de l'organisation territoriale de notre pays, mais nous avons la ferme conviction d'œuvrer à ce qui donne au projet de réforme tout son sens : la lisibilité et l'efficacité de l'action publique locale.

Le Premier ministre s'est exprimé cette année à quatre reprises sur la réforme territoriale : le 8 avril à l'Assemblée nationale, les 16 et 28 octobre dans cette enceinte même, enfin le 6 novembre lors du congrès de l'Assemblée des départements de France à Pau.

Nous avons été nombreux à remarquer le chemin parcouru et à saluer l'évolution du discours.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** C'est vrai !

**M. Claude Haut.** Aujourd'hui, la situation est plus claire et si nous sommes en partie rassurés sur le rôle et le devenir des conseils départementaux, du moins jusqu'en 2021, n'hésitez pas, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, à nous tranquilliser encore davantage.

Tout le monde en est d'accord : une réforme des territoires est nécessaire. Le débat sur l'organisation territoriale doit avoir lieu dans une logique constructive et innovante, tout en prenant compte des spécificités territoriales et en approfondissant la dynamique de décentralisation engagée en 1982.

Il n'y a pas d'un côté les tenants d'un conservatisme désuet, ne voulant, par principe, rien changer à notre organisation territoriale, et de l'autre, ceux qui veulent tout chambouler. Il y a l'immense majorité des élus, mais aussi de nos concitoyens, qui souhaitent une plus grande clarté de l'action publique locale. Toutefois, pour cela, il faut distinguer les compétences de proximité, des compétences plus stratégiques et moins directement liées à la vie quotidienne.

Les régions doivent en effet être renforcées dans leur rôle de pilotage stratégique de l'aménagement et du développement économique des territoires. Elles doivent donc piloter le développement économique de leur territoire et, à cette fin, obtenir tous les moyens – y compris une partie de ceux de l'État –, afin d'encourager l'emploi, ce qui passe à la fois par la formation professionnelle, l'orientation et l'accompagnement à l'emploi.

Les intercommunalités ont vocation à assurer les services publics de proximité qui leur ont été transférés par les communes et, souvent, en lien avec les départements qui

peuvent leur apporter l'ingénierie nécessaire : nous souscrivons à ce point de vue. Néanmoins, un grand nombre d'entre elles n'a pas la capacité à organiser à une petite échelle toutes les solidarités humaines ou territoriales.

Il est, me semble-t-il, tout à fait logique que ces solidarités incombent aux départements – l'échelon intermédiaire –, qui permettront d'optimiser le fonctionnement de la nouvelle organisation territoriale.

En période de crise économique, qui songerait à nier l'importance de la solidarité sociale, dont je rappelle qu'elle représente 38 milliards d'euros sur les 71 milliards d'euros de l'ensemble des budgets départementaux et qu'elle ne peut malheureusement que croître à l'heure actuelle ?

Au demeurant, c'est sans doute la raison pour laquelle nombre de ceux qui souhaitaient confier la compétence sociale à d'autres niveaux de collectivités ont prudemment fait marche arrière.

De plus, le présent projet de loi nous fournit l'opportunité de donner un contenu à la notion de solidarité territoriale. Il doit également permettre de clarifier les compétences de chaque niveau de collectivités.

Le département est un espace de dialogue entre les villes et les campagnes ; il est le chef de file des politiques sociales maillant le territoire de services de proximité que sont les services sociaux, les collèges ou les transports scolaires. À ce propos, quelles seraient la plus-value ou les économies résultant d'un transfert du réseau routier du niveau départemental à l'échelon régional ? Tous ces enjeux relèvent d'une proximité que les départements assument et revendiquent.

De même, le département reste le premier interlocuteur des communes et des intercommunalités pour la réalisation de leurs projets d'investissements et de développement. Il est donc reconnu comme le garant des solidarités humaines et territoriales et du développement local dans les limites de son ressort. Ce rôle de chef de filat lui a été reconnu par la loi MAPTAM. Il doit être confirmé par ce projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Il est nécessaire de renforcer cette vocation du département, alors même que le présent texte prévoit la suppression de la clause générale de compétences.

À cela s'ajoute la question des moyens.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Ah oui !

**M. Claude Haut.** Comme les autres niveaux de collectivités, les départements subiront de plein fouet la baisse annuelle de 3,7 milliards d'euros qui va affecter les dotations entre 2015 et 2017. Ils supportent une part non négligeable de l'effort, 31,3 %, cependant que les dépenses sociales explosent.

C'est pourquoi nous avons accueilli avec satisfaction l'annonce de la pérennisation des dispositions dont les départements ont pu bénéficier en 2014. Je songe à la faculté qui leur est accordée de porter à 4,5 % leur taux des droits de mutation à titre onéreux, les DMTO. Je pense également au fonds de solidarité alimenté par un prélèvement sur ces mêmes DMTO. Toutefois, cet effort devra encore être poursuivi.

En outre, nous appelons de nos vœux l'application du critère du potentiel fiscal corrigé, c'est-à-dire d'un potentiel calculé sur la base des recettes fiscales réelles. Ce mode de calcul devrait enfin mettre un terme aux injustices en matière de classement des richesses, lesquelles pénalisent nombre de départements depuis plusieurs années.

J'alerte de nouveau le Gouvernement sur le problème du financement du RSA.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Très bien !

**M. Claude Haut.** Je rappelle que, contrairement à l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, ou à la prestation de compensation du handicap, la PCH, le conseil départemental n'a aucune marge de manœuvre pour le RSA. Il faut aller très vite vers une meilleure cohérence entre les minima sociaux et s'attaquer à la question du financement du RSA à long terme.

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, cher collègue.

**M. Claude Haut.** En matière de solidarité, l'État et les départements travaillent sur les mêmes sujets. Ce sont les départements qui construisent les politiques sociales, qui les mettent en œuvre, qui ont la connaissance des territoires et des populations.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, revenons-en à l'essentiel : la décentralisation n'a certes jamais été évaluée, elle a surtout été critiquée, mais, malgré ses imperfections, elle nous apparaît comme un succès, d'abord et avant tout pour la démocratie.

Tous ensemble, dans cet hémicycle, nous devons rechercher et définir les conditions d'une plus grande efficacité de l'action publique. Nos concitoyens nous le demandent. Ils veulent plus de clarté, plus de transparence et une gestion optimale des deniers publics. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Jacques Lasserre.

**M. Jean-Jacques Lasserre.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, tout a été dit sur la méthode : procédure accélérée, changement de stratégie et d'orientation, absence manifeste de discussion avec les élus de la République... De l'épisode imposé du redécoupage des cantons aux débats sur ce projet de loi NOTRe, les erreurs, les empiètements et les hésitations ont abouti à certaines propositions qui sont à nos yeux inacceptables.

Certains constats sont insupportables. À chaque appel au bon sens, à chaque demande de débat et de concertation, à chaque requête tendant à compenser l'absence totale d'analyses financières, les réponses sont toujours les mêmes : on nous accuse d'immobilisme, de conservatisme et même souvent de ringardise. (*Mme Françoise Gatel acquiesce.*)

**Mme Françoise Férat.** C'est vrai !

**M. Jean-Jacques Lasserre.** En vérité – c'est notre sentiment –, l'organisation de la France est actuellement pensée en dehors des élus, dans les limites du périphérique parisien, fréquemment sur la base d'affirmations infondées ou non vérifiées, notamment au sujet des financements et surtout quant aux véritables coûts de fonctionnement des collectivités.

La réalité est la suivante : la réforme territoriale est divisée par petits paquets, *via* une succession de textes normatifs, ce qui rend bien entendu très difficile la cohérence d'ensemble.

Il existe une véritable interconnexion entre le découpage et les compétences des régions, le rôle futur des départements et des communautés, les futures attributions financières des uns et des autres. La parcellisation des débats ne relève pas d'une bonne méthode.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Exact !

**M. Jean-Jacques Lasserre.** Madame le ministre, monsieur le secrétaire d'État, gardons-nous de construire une maison sans en assurer les fondations. L'avenir sanctionnera les malfaçons.

Disons quelques mots de ces fondations.

À l'évidence, le réseau communal est une grande richesse pour la France. Aucun système démocratique ne remplacera l'initiative locale, incarnée par les maires et leur conseil municipal. Or la nécessité de s'adapter prend aujourd'hui la forme d'une disparition programmée.

Les départements, salués par M. le Premier ministre lors de sa venue à Pau, seront terriblement affaiblis par cette réforme, menée sous la responsabilité du même Premier ministre. Or vous ne trouverez pas d'instance pour se substituer aux départements dans le domaine des solidarités humaine et territoriale.

La France est un bel exemple d'aménagement. Qu'il s'agisse des réseaux, des équipements publics ou des moyens de communication, notre pays porte la marque d'une véritable volonté d'aménagement. Nous devons cette spécificité à une authentique culture politique française. Nous la devons notamment au couple formé par la commune et le département, principal artisan, jusqu'à l'époque actuelle, de cet aménagement.

Aussi, le débat sur les compétences sera fondamental, ne serait-ce que dans le domaine du très haut débit – je reviendrai très brièvement sur cet exemple au terme de mon intervention.

N'oublions jamais que les citoyens ne sont pas des matricules et que certains dossiers, notamment celui des transports scolaires, exigeront toujours de la proximité et de la sensibilité locale.

Construire des fondations, c'est aussi engager le débat. Lorsque le plus grand nombre ne s'est pas approprié les changements, ces derniers ne peuvent produire rien bon.

J'espère que cette réforme donnera aux différentes collectivités, aux divers territoires, des possibilités d'adaptation, assurant ainsi de la logique, de la cohérence et de la signification aux futures architectures.

Construire des fondations, c'est également se donner le temps de vérifier la pertinence de concepts d'organisation : les regroupements imposés sont-ils nécessairement une source d'économies ? Réfléchissons-y. Je suis sûr qu'un examen attentif des situations financières des collectivités et de leurs coûts de fonctionnement réserverait de très grandes surprises.

La métropolisation généralisée à tout prix est-elle réellement une conception moderne ? Je suis de ceux aux yeux desquels le génie français est à même de produire des idées d'une autre force. Après l'achèvement de cette nouvelle carte, la seule solution est la conclusion d'un accord quant aux principes de progressivité et d'expérimentation.

Plusieurs avancées ont été examinées voire votées par la commission des lois, notamment sur l'initiative du groupe auquel j'appartiens. J'espère que nous ne nous arrêterons pas là. Ce rendez-vous est si important pour la France ! L'ensemble des élus de notre pays nous regardent et nous observent. Ils espèrent beaucoup de ce débat parlementaire.

Nous attendons avec impatience de connaître le sort qui sera réservé à nos multiples propositions.

Nous attendons notamment le débat sur la préparation et l'application de schémas régionaux prescriptifs – quel est, d'ailleurs, le sens exact de ce dernier terme ? – en matière économique et d'aménagement du territoire. Ces documents méritent bien entendu d'être précisés, particulièrement quant au rôle des départements et des communautés de communes. La commission des lois a déjà bien avancé au sujet des transports scolaires, de la voirie départementale et des collèges.

Enfin et surtout, nous souhaitons que le seuil de population des intercommunalités fasse l'objet d'une décision adaptée. Il faut que ce débat débouche sur des propositions réalistes.

Mes chers collègues, libérons-nous des contraintes que nous nous imposons : nous le savons tous, le chiffrage suggéré en la matière est arbitraire, théorique et très éloigné des réalités. Assouplissons cette règle et mettons en avant la volonté des élus, les conditions naturelles et historiques nécessaires à un bon travail collectif.

Madame la présidente, en veillant à ne pas trop dépasser mon temps de parole, je dirai quelques mots de l'aménagement numérique du territoire.

**Mme la présidente.** Soyez bref, mon cher collègue !

**M. Jean-Jacques Lasserre.** Si la désignation de la collectivité responsable ne fait pas très rapidement l'objet d'un fléchage en matière d'équipement, la nature reprendra ses droits.

**Mme Françoise Férat.** C'est sûr !

**M. Jean-Jacques Lasserre.** Aussi, seules seront équipées les zones rentables et celles qui seront soutenues par des collectivités disposant d'un fort potentiel financier et fiscal. Dès lors, nous verrons les inégalités territoriales se creuser.

Tel est le débat que nous souhaitons engager, en comptant, bien entendu, sur le travail parlementaire ! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**Mme Annick Billon.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Grand.

**M. Jean-Pierre Grand.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'esprit et l'architecture de la grande réforme engagée en 1982 avec les premières lois de décentralisation étaient, à l'origine, cohérents. L'État transférait aux collectivités territoriales des compétences et déconcentrait des moyens ; les élus locaux ont relevé le défi de l'aménagement et de la gestion du territoire sous toutes ses formes, qu'il s'agisse des équipements ou des services publics.

Plus de trente ans plus tard, dans un monde qui bouge, face une mondialisation qui s'impose, dans le double cadre d'une Europe qui peine à s'accomplir et d'une France toujours conservatrice et bloquée, nous pouvions espérer que l'État proposerait une nouvelle étape de décentralisation, de déconcentration et de confiance.

L'enjeu est simple : c'est celui de la compétitivité économique, de l'attractivité de nos régions et de l'aménagement de notre territoire.

J'en suis convaincu, la création de grandes régions, le maintien des départements, le renforcement de l'intercommunalité impliquant l'émergence des métropoles et la sacralisation des communes sont l'architecture d'une réorganisation territoriale qui aurait pu servir de base à une ambitieuse évolution institutionnelle de la décentralisation.

Dans ce contexte, le seul cap qui vaille, c'est de donner à ces grandes régions les moyens de faire face à deux impératifs prioritaires : le développement économique et la création d'emploi.

Ces deux missions cardinales doivent guider les secteurs de la formation et de la recherche, ainsi que l'orientation de grandes infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires qui leur sont liées.

Le but politique n'est pas de s'interroger sur le nom des futures capitales régionales et encore moins sur celui des futurs candidats aux élections. Notre objectif, c'est de créer une collectivité disposant de tous les moyens pour relever les défis qu'impose la réalité économique et sociale de nos régions.

Je songe ainsi à mon territoire, le Languedoc-Roussillon, qui fusionne avec Midi-Pyrénées. J'étais favorable à la création de cet ensemble.

**M. Philippe Kaltenbach.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Grand.** Ces deux régions présentent aujourd'hui des populations, des budgets, des volumes de demandeurs d'emploi et même des PIB par habitant quasiment identiques.

Or, cette future grande région, c'est seulement 2,3 milliards d'euros de budgets cumulés pour plus de 500 000 demandeurs d'emploi et une économie faible dans la plus grande partie de son territoire. (*Mme la ministre acquiesce.*) Qui peut imaginer sérieusement qu'elle aura les moyens de relever les seuls défis qui comptent, l'industrialisation et l'implantation d'entreprises ? Ce sont là les seules réelles solutions pour faire baisser le chômage. Qui peut affirmer que cette future région, parce qu'elle est plus grande que les précédentes, sera plus attractive et plus compétitive qu'elles ? Aucune personne sérieuse ne s'y risquerait.

Telle est l'incontournable réalité face à laquelle j'entends aujourd'hui formuler des propositions.

Au fil des dossiers d'implantation ou de création d'entreprises, nous déplorons toujours les mêmes freins qui aboutissent trop souvent à l'abandon des projets ou à leur délocalisation.

Madame le ministre, lors des prochaines élections régionales, les métropoles et les régions verront leurs avenir liés. Je ne puis imaginer que dans les hémicycles des conseils régionaux et métropolitains, des hommes et des femmes s'affrontent. Je forme de grands espoirs pour que des élus raisonnables, animés d'une certaine idée de la République, conscients de la situation à laquelle notre pays fait face en matière économique et sur le front de l'emploi, se rassemblent pour dépasser leurs ambitions au profit d'une nouvelle force économique.

À cette fin, il faut que nos régions et leurs métropoles disposent d'outils financiers pour combattre la concurrence d'autres régions extérieures à la France. Ces dernières sont parfois très proches de notre territoire. Je songe, pour la région dont je suis l'élu, à l'Espagne et au Maghreb.

Une réforme institutionnelle, traduisant une vision et une volonté politiques, pourrait par exemple conduire à déconcentrer une partie de la fiscalité de l'État.

Ne vous figurez pas que je n'ai pas envisagé toutes les conséquences et les mesures d'accompagnement nécessaires à une telle évolution, y compris la réaffectation aux régions d'une part de la dette de l'État.

Je propose également l'extension des zones franches à de larges secteurs géographiques au titre de dossiers économiquement stratégiques. Notre pays bénéficie déjà de tels dispositifs.

J'ajouterai que des mesures sociales spécifiques à nos territoires doivent être étudiées. C'est à ce prix que nous gagnons la bataille de la compétitivité.

Les élus locaux sont responsables, compétents et conscients que la gestion de ces grandes régions et celle de l'État sont liées. Aussi, pour avancer d'un même pas, pour coordonner et assurer la concertation, une autre réforme institutionnelle créant un conseil des présidents de régions qui organiserait régulièrement des réunions avec le Président de la République et les ministres concernés par l'ordre du jour serait, selon moi, fort utile au fonctionnement de la République.

L'action économique de nos régions à l'international conduit très souvent leurs présidents à se déplacer : leur accorder un rang protocolaire rétablirait une forme d'égalité par rapport à d'autres pays.

Il me semble également que l'État pourrait déléguer d'office aux régions certaines compétences réglementaires ne nécessitant pas une harmonisation nationale absolue.

Chacun comprendra que ces grandes régions ne sont pas des collectivités de proximité et ne jouissent pas des compétences que les départements, en particulier, doivent continuer à exercer.

Les grandes régions n'ont de sens que si leur réalité s'accompagne d'une déconcentration de moyens institutionnels, réglementaires et fiscaux pour qu'elles deviennent économiquement compétitives et attractives.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le chômage ronge nos territoires et finira par déstabiliser la République. Renforcer nos collectivités locales, c'est renforcer la compétitivité de la France et préserver la République. C'est un gaulliste qui vous le dit ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC – M. le président de la commission des lois applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Odette Herviaux.

**Mme Odette Herviaux.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, mon discours sera un peu différent !

Régionaliste convaincue, j'avais placé beaucoup d'espoir dans votre projet de loi, que j'ai accueilli avec enthousiasme, madame la ministre. Autant le dire : je ne suis pas satisfaite du texte issu des travaux de la commission des lois.

La présente réforme de notre organisation territoriale donne à voir l'archétype des contradictions françaises, où se mêlent notre propension à l'autodénigrement, l'ambition d'une modernisation revendiquée par tous mais toujours critiquée et reportée, la confirmation de conservatismes archaïques et le poids d'habitudes souvent obsolètes. C'est pourquoi, madame la ministre, je souhaite saluer votre écoute et votre ténacité, et j'espère que dans quelques semaines, à la fin de ces débats, nous disposerons d'une véritable réforme qui fasse prévaloir, vous l'avez dit, le seul intérêt général.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** C'est bien ce que nous défendons !

**Mme Odette Herviaux.** J'interviendrai sur un seul thème, essentiel à mes yeux pour l'avenir de notre pays mais au sujet duquel, étonnamment, les voix se font beaucoup plus discrètes : le destin maritime de la France eu égard à ses territoires littoraux et ultramarins.

De discours en colloques, les déclarations d'intention se multiplient pour réaffirmer son importance et sa transversalité. Toutefois, les traductions concrètes de ces paroles tardent à se faire sentir, en particulier dans les textes structurants pour l'action publique.

Je tiens ainsi à vous remercier très sincèrement, madame la ministre, de votre engagement et de celui de vos collaborateurs dans ces problématiques littorales et maritimes qui se heurtent trop souvent à la méconnaissance ou à l'indifférence de beaucoup. Vous avez en particulier pris en compte les conclusions de rapports sénatoriaux concernant ces sujets.

Pourtant, comme l'a rappelé le Premier ministre lors des assises de l'économie maritime, la réalité est bien différente de ces déclarations d'intention.

En effet, la mer et les territoires littoraux nous offrent de formidables leviers de croissance durable, mais à condition de se donner les moyens de les actionner, d'accompagner efficacement les collectivités concernées et de ne pas oublier les gens qui y vivent au quotidien. Et je sais que vous y êtes particulièrement sensible.

Quelques questions ont retenu mon attention : l'aménagement littoral, la continuité territoriale, le développement portuaire, l'avenir de la Société nationale de sauvetage en mer, la SNSM, et le droit à l'expérimentation sur l'eau pour ma région.

Concernant le premier sujet, nous ne pouvons plus laisser les élus et les citoyens face à une justice administrative dont la jurisprudence n'est ni équitable ni stabilisée. En cohérence avec la mission d'information sur la loi Littoral, que j'ai conduite avec Jean Bizet, l'étude d'impact du présent projet de loi rappelle que les mesures issues du texte de 1986 destinées à favoriser son application au plus près des réalités territoriales n'ont jamais été mises en œuvre.

C'est pour y remédier que j'ai déposé un amendement visant à préciser le périmètre du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, le SRADDT, dans les régions littorales, ainsi que les modalités d'intervention en matière d'aménagement littoral, lesquelles resteront facultatives et devraient permettre de responsabiliser les élus locaux. Ces derniers seront alors eux-mêmes chargés de dialoguer et de proposer une réponse équilibrée aux difficultés qu'ils rencontrent.

Dans le même esprit, la desserte des îles métropolitaines ne doit plus être l'angle mort de l'action publique et de la compétence en matière de transports visée à l'article 8 du présent projet de loi.

Le transfert aux régions, désormais autorités de gestion pour les programmes européens, permettrait d'optimiser les moyens déployés dans le cadre des contrats de plan État-région pour garantir l'accessibilité sociale et économique de ces transports.

J'ai également déposé un amendement en ce sens, afin d'affirmer le principe républicain de continuité territoriale et, partant, la place des îles et la reconnaissance dans notre pays des acteurs insulaires.

S'agissant du développement portuaire, je regrette la suppression de l'article 11 du projet de loi lors des travaux de la commission, même si ce texte pouvait encore être affiné. J'espère que nous aurons l'occasion d'y revenir au cours de la discussion qui se déroulera après les vacances parlementaires. J'en proposerai alors une réécriture.

Comme je l'avais indiqué dans le rapport parlementaire que j'ai remis à M. le secrétaire d'État Frédéric Cuvillier au mois de mars dernier, de nombreuses autorités portuaires appellent à un renforcement de la place des intercommunalités et du rôle de chef de file des régions, dans la continuité de la loi du 27 janvier 2014 et en cohérence avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, dont elles ont la responsabilité.

Quant à l'avenir de la SNSM, de nouvelles modalités de financement devront rapidement être mises en place pour garantir la pérennité des actions de cette société absolument indispensables à la sécurisation de nos espaces littoraux. Même si le tourisme n'est pas toujours considéré comme partie intégrante de l'économie, le sauvetage en mer est bien l'une de nos préoccupations.

En conclusion, malgré mes réserves sur le texte de la commission, je forme le vœu que notre assemblée se hisse à la hauteur des enjeux et remplisse efficacement sa mission, au service des collectivités, des élus locaux, certes, mais surtout de nos concitoyens, dans l'intérêt général de notre pays.

Pour rester fidèle à mon souhait de régions fortes et au droit à l'expérimentation, je déposerai enfin un amendement tendant à une expérimentation relative à la gestion de l'eau dans une région que nous connaissons bien, madame la ministre. C'est un sujet sur lequel nous travaillons depuis déjà fort longtemps! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Michel Delebarre.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Léonce Dupont.

**M. Jean-Léonce Dupont.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, chaque membre de cette assemblée, quelles que soient les travées sur lesquelles il siège, a en tête le feuilleton compliqué et plein de rebondissements de la réforme territoriale tentée depuis 2012.

Au cours de cette seule année 2014, nous avons assisté à la promulgation de la loi MAPTAM, puis au tracé, dans l'improvisation et sans concertation, d'une nouvelle carte régionale dont l'encre n'est pas encore sèche, et nous finissons avec la discussion générale du projet de loi NOTRe. Quelle effervescence normative !

Nous voilà donc en train de discuter, après engagement de procédure accélérée, des compétences, c'est-à-dire du « pour quoi faire ? ». Il était plus que temps !

Mais nous devons débattre sans rien savoir du « avec quoi ? », puisque, selon les annonces, la réforme de la dotation globale de fonctionnement sera examinée au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 2016, sans rien savoir non plus du « avec qui ? », puisque la réforme de l'administration territoriale de l'État est en cours de réflexion, que les décisions sont annoncées pour le mois de février ou de mars prochain et que, si l'on en croit le Gouvernement, elles pourraient peut-être – ou peut-

être pas – inclure quelques transferts de compétences, qui pourraient être insérés dans le texte par voie d'amendements. Ubu n'est jamais loin !

Tout cela n'est vraiment pas de nature à permettre à nos concitoyens de s'y retrouver. La démocratie locale en souffre.

La future loi NOTRe serait une loi de régionalisation, plutôt que de décentralisation, mais pas une loi de recentralisation. Après tout, la décentralisation est un principe constitutionnel depuis 2003 et le Gouvernement ne peut pas l'ignorer ! Ce dessein justifierait les dispositions du texte relatives aux départements et aux intercommunalités, censés évoluer pour s'adapter à un fait régional renforcé.

À ce stade, l'absence de bon sens est une constance de la démarche gouvernementale. L'exposé des motifs du projet de loi déposé le 18 juin affirme qu'il s'agit de préparer la suppression des départements à l'horizon 2020. Dans cette perspective, le texte engage le transfert aux régions de certaines de leurs compétences, et non des moindres.

**M. Bruno Retailleau.** Eh oui !

**M. Jean-Léonce Dupont.** Mais le 4 décembre dernier, devant la commission des lois, vous avez dit, madame la ministre : « nous avons un mandat devant nous pour nous poser ensemble la question du devenir des départements. »

Pourquoi persistez-vous alors à nous présenter un texte non remanié ? Pourquoi priver les assemblées départementales des compétences qui leur permettent d'exprimer ces solidarités territoriales et sociales que vous avez aussi pris soin de célébrer ?

La question du devenir des départements se pose au regard du principe, lui aussi constitutionnel, de subsidiarité : à quel niveau peut-on le mieux gérer, demain, les compétences en matière de collèges, de transports scolaires ou de routes départementales ? Tant que cette question n'est pas résolue, pourquoi toucher à la mise en œuvre des compétences, qu'il s'agisse d'un transfert vers les régions ou vers les métropoles ? Cela relève du bon sens !

Le renforcement des compétences économiques des régions peut être approuvé, même si le périmètre peut se discuter, par exemple le chef de filat en matière de tourisme. Mais la logique implique que les régions, pour être efficaces dans cette mission capitale pour l'emploi, ne soient pas lestées de compétences dont ceux qui les gèrent – nous sommes nombreux dans cet hémicycle – savent bien qu'elles imposent la proximité du quotidien.

Enfin, renoncer à ces transferts se justifie par le fait que le mandat à venir sera caractérisé par l'organisation de nombre de régions dans un nouveau périmètre. Une tâche lourde et complexe.

On déplore le même manque de bon sens du Gouvernement pour ce qui est des intercommunalités. À peine les nouveaux conseils communautaires installés, il faudrait rebattre les cartes et construire des communautés de communes à 20 000 habitants, au nom, toujours, de la régionalisation. Découper pour créer l'illusion du changement, c'est une sorte de manie un peu primaire de ce pouvoir : les cantons, les régions, les intercommunalités, les circonscriptions législatives peut-être aussi demain... Mais le découpage, entre vos mains, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, est trop souvent dévastateur pour nos territoires !

Imaginer des dérogations multiples pour les secteurs à faible densité n'est pas une réponse palliative acceptable. Attendons que la question de l'avenir de l'échelon départemental soit effectivement résolue pour définir, si cela s'imposait vraiment – ce n'est pas certain – un seuil relevé, qui, en milieu rural, créerait de l'éloignement, toujours facteur d'exclusion et d'atonie. Laissons les territoires et leurs représentants respirer. Ils savent évoluer plus que vous ne semblez le croire et l'attention réelle qu'ils portent aujourd'hui aux communes nouvelles en est un signe.

Travaillons en revanche sur le tissu syndical. Le texte le prévoit, j'y souscris dans le principe et je crois même que le département peut jouer un rôle majeur dans une réduction intelligente du nombre de syndicats.

Voilà plus de deux siècles, un philosophe et homme politique irlandais, Edmund Burke, énonçait : « Les lois, comme les maisons, s'appuient les unes sur les autres. »

Comment ne pas avoir ces mots en tête aujourd'hui ? Comment ne pas s'interroger sur la solidité – c'est bien cela qui est en question – d'une construction législative censée permettre à nos collectivités de résister face à ce qui est bien plus qu'une tempête économique et financière et de réaliser des économies que les auteurs du présent texte peinent eux-mêmes à chiffrer aujourd'hui ? Le doute est là, lancinant.

La commission des lois, dans sa grande sagesse, a déposé sur le texte du Gouvernement des amendements qui visent à rendre de la cohérence et de la logique à une réforme qui en manque gravement. Puissent le Gouvernement et sa majorité y souscrire. Puisse le Sénat enfin être entendu ! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP – M. le président de la commission des lois applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Dallier.

**M. Philippe Dallier.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, lorsque j'ai demandé à mon groupe de m'attribuer un temps de parole dans cette discussion générale, je n'imaginai pas un instant monter à la tribune sans rien savoir des intentions du Gouvernement sur le sujet que je souhaite évoquer : la métropole du Grand Paris.

Voilà donc un cas bien singulier, et un orateur quelque peu embarrassé, qui se voit contraint, au moment où nous devrions déjà pouvoir débattre du fond du texte, de bâtir son propos sur des hypothèses ou sur des silences, puisque l'amendement du Gouvernement, que l'on nous annonce depuis des mois et des mois, n'a toujours pas été déposé !

Madame la ministre, une telle situation n'est pas acceptable, et je vois là, outre une bien mauvaise méthode, un manque de respect pour le Sénat qui, en vertu du rôle que lui confère la Constitution, examine en premier ce texte sans même savoir, avant la date limite de dépôt des amendements parlementaires, quelles sont les intentions réelles du Gouvernement.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Eh oui !

**M. Philippe Dallier.** Madame la ministre, ce n'est pas à vous que j'adresse ce reproche, car je connais votre position. Ce reproche – rendons à César ce qui appartient à César – est destiné à M. le Premier ministre qui, manifestement, a quelque peine à trancher ce nœud gordien que constitue la métropole du Grand Paris.

Pis, il a, volontairement ou non, par tactique ou par indécision, je ne sais, laissé penser aux plus farouches opposants à cette métropole qu'il les avait non seulement entendus mais compris.

Ainsi, sortant de son bureau de Matignon, ceux-là mêmes qui, en juin 2013 et en janvier 2014, se disaient scandalisés, rien de moins, par l'article 12 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM », criaient victoire.

Certes, cet article 12 n'est pas parfait, et il faut y revenir, mais il a un mérite, madame la ministre : il crée une véritable métropole du Grand Paris.

Trop intégratrice ? Peut-être, au goût de certains. Trop compliquée à mettre en œuvre ? Sûrement, quand on pense au fameux mécanisme dit « de l'ascenseur » imaginé pour absorber les compétences et les personnels des EPCI existants.

À ce point près, sur lequel nous devons revenir en conférant la personnalité juridique aux territoires, nous avons là une métropole puissante et potentiellement capable de régler deux problèmes majeurs : d'une part, le comblement du fossé, qui continue toujours à se creuser, entre l'est et l'ouest de ce territoire et, d'autre part, le manque criant de logements.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Eh oui !

**M. Philippe Dallier.** Toute la question est maintenant de savoir si ce cap va être maintenu ou bien si nous allons tout simplement lui tourner le dos.

Depuis près d'un an, le Gouvernement sait, puisqu'il en a pris l'engagement pour tenter de calmer les élus locaux mécontents, qu'il doit revenir devant le Parlement. Nous devons le faire, nous avait-on dit, à l'occasion de l'examen de ce texte ; pourtant, nous ne savons toujours rien des choix du Gouvernement !

Je le répète, c'est un vrai problème de méthode, et il ne sera sans doute pas sans conséquence sur l'état d'esprit des élus locaux qui devront mettre en œuvre le texte que nous adopterons, selon le résultat auquel nous serons parvenus. En effet, depuis juin dernier, conformément à votre souhait, madame la ministre, sous la double présidence du préfet de la région d'Île-de-France et du président du syndicat mixte Paris-Métropole, les élus locaux ont été réunis, et on leur a laissé penser qu'ils pouvaient faire la loi, en lieu et place du Parlement. Mes chers collègues, au cours de ces réunions, j'ai entendu bien des noms d'oiseaux adressés aux parlementaires qui avaient voté le texte, ce qui en dit long sur l'état d'esprit de certains élus...

On leur a donc fait croire qu'ils pouvaient voter la loi à notre place, et ils ont eu la faiblesse de le croire. Peut-on le leur reprocher ?

Alors, maintenant, de deux choses l'une : soit, au terme de l'examen de ce texte, nous aurons complètement détricoté le travail accompli lors de l'examen du projet de loi MAPAM par l'Assemblée nationale et par le Sénat, sous la précédente majorité sénatoriale, car il y avait une majorité ici – c'est ce que demande la majorité des élus locaux – soit nous aurons assisté à un *remake* de la fameuse journée des dupes !

Détricoter l'article 12, c'est plus ou moins ce qui est proposé dans deux amendements d'origine différente, mais fondés tous deux sur les travaux du conseil des élus de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris.

Néanmoins, paradoxalement, alors qu'un accord entre ces élus aurait été trouvé à 94 %, les amendements de nos collègues Roger Karoutchi et Jean-Pierre Caffet, pour ne pas les nommer, sont assez différents, signe évident qu'il n'y a pas vraiment d'accord sur le fond, mais plutôt, et je me permets de le dire, un accord de façade plein de sous-entendus et d'abord destiné à retarder une échéance dont beaucoup ne veulent pas.

Ces deux propositions présentent toutefois un point commun. L'adoption de l'un ou l'autre amendement en l'état reviendrait à créer non pas une véritable métropole, mais plutôt un « super syndicat » d'EPCI, avec tout de même une particularité, chers collègues de province, puisque, écoutez bien, il s'agit d'autoriser les communes d'Île-de-France à être membres de deux EPCI à fiscalité propre distincts, un établissement public territorial, d'un côté, et la métropole, de l'autre. On n'a jamais vu cela ailleurs, et c'est qu'on vous demande de voter !

Pour le reste, les uns proposent une métropole *extra light*, où chaque territoire ferait à peu près ce que bon lui semble, le soin étant confié aux élus de choisir les compétences exercées ou de les renvoyer aux communes, y compris dans le domaine de l'élaboration du PLU. Les autres sont un peu plus intégrateurs, mais, mes chers collègues, guère plus.

Surtout, et c'est un point essentiel auquel je ne peux souscrire, les deux propositions prévoient un partage de la richesse issue de l'impôt économique entre les territoires, qui garderaient la CFE, la contribution foncière des entreprises, et la métropole, qui ne disposerait que de la CVAE, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – et encore, ne s'agit-il que de la simple progression de cette cotisation, puisqu'il faudrait garantir à chacun ce qu'il a aujourd'hui.

Mais, pour ne pas avoir l'air de ne rien vouloir partager du tout – cela ferait mauvais genre -, nos collègues, grands seigneurs, proposent la création d'un fonds d'investissement, généreusement alimenté par la Ville de Paris, qui ferait ainsi cadeau à la banlieue – c'est décidément Noël ! – des 75 millions d'euros de la dotation d'intercommunalité dont elle pourrait bénéficier en devenant un établissement public territorial, et ce alors même que Paris est déjà une commune et un département !

Voilà, cas unique en France, un même territoire qui bénéficierait d'un triple statut et des dotations correspondantes, et c'est dans l'enveloppe normée de la DGF, mes chers collègues, que l'on puiserait les fonds destinés à cette pseudo-métropole.

Comment mieux dire, mes chers collègues, que ce Grand Paris ne serait que l'ombre d'une véritable métropole capable de régler ses problèmes les plus importants et de rivaliser avec les autres villes-mondes ?

Alors, que faire, madame la ministre ? Eh bien, voyez-vous, avec l'âge, j'apprends à mettre de l'eau dans mon vin.

**M. Alain Néri.** Pas trop ! (*Sourires.*)

**M. Philippe Dallier.** Je répondrai donc à cette question en disant qu'il faut, bien sûr, trouver un compromis, tout en conservant l'objectif d'une métropole puissante, ainsi que le chemin pour y parvenir, même s'il faut pour cela passer par plusieurs étapes – à la condition, toutefois, que celles-ci soient suffisamment rapprochées. Toutes ces évolutions dépendent du Gouvernement, dont nous attendons toujours de connaître les intentions.

Je souhaite que nous parvenions à ce compromis, car l'enjeu est tel que nous ne pouvons plus nous payer le luxe de perdre encore dix ou quinze ans avant de nous résoudre à prendre les mesures nécessaires, même au prix de la perte, pour tous, d'un peu de pouvoir et, pour certains, d'un peu de moyens.

Pour ceux qui ont cru, après le long silence du Gouvernement, que le détricotage de l'article 12 était acquis, un tel compromis sera peut-être vécu, oui, comme la journée des dupes, mais je suis persuadé que c'est l'intérêt national, l'intérêt de la France.

Je terminerai, chers collègues de province, en vous priant de vous intéresser à cette question de la métropole du Grand Paris : ne laissez pas les élus locaux et les parlementaires de ce territoire en décider seuls, parce que l'avenir de notre ville-monde, c'est l'avenir de la France ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur certaines travées de l'UDI-UC.*)

**Mme Cécile Cukierman.** Construisez l'avenir de la ville-centre avec la population au lieu de vous occuper de nous !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, c'est un objectif louable que de vouloir faire évoluer notre architecture territoriale pour tendre vers une action publique plus lisible, plus efficiente, au coût maîtrisé et au plus près des besoins de nos concitoyens.

Telle est bien l'essence même de cette grande avancée démocratique voulue par la gauche qu'est la décentralisation : définir ce qui doit rester du ressort de l'État et ce qui peut être utilement confié à tel ou tel niveau de collectivité pour une mise en œuvre plus pertinente.

Oublier ce principe serait contrevenir à l'esprit même de décentralisation, même si le projet de loi qui nous réunit ce soir est davantage un texte de clarification, et elle est nécessaire, qu'un nouvel acte de décentralisation.

Le regroupement des régions s'impose désormais à tous, et la question de leur taille n'est qu'un élément, l'essentiel étant bien les missions et les moyens attribués pour les exercer, ce qui pose la question fondamentale de leur autonomie fiscale.

Il nous faut des régions stratégiques chargées de l'attractivité des territoires, de l'économie, de la recherche, de la formation professionnelle, des régions chargées de l'établissement des grands schémas d'avenir, bref, des régions en capacité de jouer leur partition dans l'incontournable compétition européenne et mondiale.

Dès lors, la seule question à se poser est la suivante : quel serait leur gain en leur transférant des compétences sans incidence sur cette ambition ?

Ainsi, quelle serait la plus-value d'une gestion des collèges au niveau régional ? Le lien collège-lycée, répondront certains. Mais nombre d'enseignants répliqueront que le lien n'est pas là, mais bien plutôt entre le primaire et le collège, comme l'a *de facto* acté la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République,...

**M. René-Paul Savary.** Très bien !

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** ... puis entre le lycée et l'université.

La réalisation d'économies, répondront les autres. Mais *quid*, par exemple, de l'harmonisation des différents régimes indemnitaires des personnels TOS, techniciens, ouvriers et de service, dont chacun sait qu'ils sont très différents d'une collectivité à l'autre et qu'il faudra nécessairement les harmoniser par le haut ?

En matière d'éducation, la vraie clarification serait de transférer les gestionnaires des collèges aux départements et ceux des lycées aux régions, la loi Raffarin étant restée au milieu du gué...

**M. René-Paul Savary.** C'est vrai !

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** ... en transférant les personnels TOS sans les gestionnaires, avec les difficultés que cela engendre au quotidien.

Quant aux voiries départementales, en quoi leur gestion conférerait-elle plus de poids aux régions et en quoi seraient-elles mieux entretenues ? Le déneigement des routes départementales de la montagne limousine serait-il plus rapide s'il était coordonné depuis Bordeaux et non depuis Limoges ? Le coût en serait-il moindre ?

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* C'est une vraie question !

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Question très pertinente !

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** Faudrait-il moins d'agents et moins d'argent ? Faudrait-il moins de matériel ? Gérer les plus de 4 000 kilomètres de routes départementales haut-viennoises donnerait-il à la grande région Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin, dont je salue la création, une force de frappe supplémentaire ?

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Excellente question !

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** À l'évidence, la gestion des collèges, des routes départementales et des transports scolaires nécessite une mise en œuvre de proximité, qu'assument parfaitement les conseils généraux.

À cet égard, on ne peut que se féliciter de la décision de M. le Premier ministre de les confirmer comme échelon indispensable des politiques de proximité et de solidarité entre les nouvelles grandes régions et le bloc local, solidarité entre les hommes, leur cœur de métier depuis toujours, mais aussi solidarité entre les territoires.

En effet, pas une commune, pas une communauté de communes aujourd'hui ne peut s'équiper sans l'aide du département, qui intervient souvent aux côtés de l'État et parfois de la région, mais qui est aussi souvent leur seul partenaire.

Sur ce point, et puisque l'objectif est de réaliser des économies tout en étant plus efficace, n'aurait-il pas été judicieux de transférer aux départements la gestion de la DETR, la dotation d'équipement des territoires ruraux ?

**M. René-Paul Savary.** Très bien !

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** Ce transfert aurait eu pour effet de supprimer en préfecture un service qui existe déjà dans les départements et aurait permis aux maires et aux présidents de communauté de communes de n'avoir qu'un dossier à présenter tout en connaissant clairement les règles d'attribution, ce qui n'est pas toujours le cas avec la DETR.

Mais le soutien des départements au bloc communal n'est pas seulement financier : face au désengagement de l'État en matière d'aide à l'ingénierie communale à partir de 2010, nombre de départements se sont dotés d'agences techniques à disposition des communes et communautés de communes pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage, parfois à maîtrise d'œuvre, mais aussi pour des conseils juridiques et de l'assistance informatique.

La notion de « solidarité territoriale », que le Gouvernement a opportunément choisie de faire figurer dans la loi, mérite d'être affinée : elle inclut aussi, me semble-t-il, la notion de « service au public ». Nombreux sont aujourd'hui les endroits où les seuls services publics restants sont ceux qu'ont mis en place les départements.

Pour prendre l'exemple de mon département – mais il y en a tellement d'autres –, pas un habitant ne se trouve à plus de quinze minutes d'une maison du département, véritable porte d'entrée sur tous les services départementaux et bien au-delà *via* des permanences qui sont tenues par les chambres consulaires, par la MSA, la CAF, Pôle emploi, etc.

Conforter les départements dans ce domaine est donc bien une nécessité, et tel est, me semble-t-il, l'esprit des maisons de services au public inscrites dans le texte.

Quant aux intercommunalités qui montent et vont continuer naturellement à monter en puissance, vouloir imposer uniformément un seuil minimal de population de 20 000 habitants serait une erreur : ne pas tenir compte de la diversité des situations contribuerait inévitablement à nourrir le sentiment de méfiance développé par ceux qui craignent une perte de substance de la réalité communale, cellule de base de notre vivre ensemble démocratique à laquelle ils sont à juste titre attachés.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, les élus viennent juste d'absorber les regroupements de 2011, et ils aspirent légitimement à un peu de stabilité pour conduire leurs projets. C'est pourquoi, si un seuil minimum peut être posé comme un but à atteindre, il ne doit pas devenir une doxa à laquelle les élus devraient se conformer sur l'heure.

Pour conclure, dans le contexte de crise qui frappe notre pays comme beaucoup d'autres, chaque politique publique doit contribuer à redresser la France et à redonner confiance à nos concitoyens. Comme nombre de mes collègues, je souhaite que ce projet de loi de clarification des rôles – nécessaire, je le répète – participe, une fois amendé par les parlementaires, à l'amélioration de l'action publique, tout en tenant compte des spécificités de chaque territoire. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

**M. René-Paul Savary.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Vaspert.

**M. Michel Vaspert.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, élu des Côtes-d'Armor, je commencerai par dire un mot de la Bretagne, ma région aux contours inchangés, pour regretter profondément que le droit d'option n'ait pas connu l'assouplissement que nous étions plusieurs à réclamer. (*Mme Françoise Gatel ainsi que MM. Ronan Dantec et Michel Canevet applaudissent.*)

Je n'entrerai pas dans le détail technique de ce texte, de nombreux collègues l'ayant fait avant moi. Je situerai plutôt mon propos sur un terrain plus pragmatique, en pensant à nos élus, à nos concitoyens et aux forces économiques du pays.

Je ne serai pas le premier à le dire, force est de constater que cette réforme n'est pas une vraie réforme : elle n'est ni une réforme d'organisation des compétences entre collectivités territoriales ni une forme de décentralisation. On attendait pourtant beaucoup du président Hollande, qui promettait, souvenez-vous, le *big bang* territorial.

Madame la ministre, non, cette réforme n'est pas courageuse et, en cela, elle décevra nos concitoyens qui, scrutin après scrutin, sondage après consultation, appellent sans ambiguïté de leurs vœux des économies, de la simplification, de la rationalisation, et même la suppression d'un échelon !

Cette réforme déçoit aussi les élus, qui attendaient au minimum une clarification des blocs de compétences. Même cette clarification, nous ne sommes pas certains de la trouver dans ce texte !

Sur le fond, une véritable réforme aurait consisté à supprimer un échelon, bien entendu dans la douceur et dans le temps. Alors, évidemment, chacun prêchant pour son pré carré, il aurait fallu un certain courage pour trancher.

Dans un premier temps, et surtout, c'est le Gouvernement, madame la ministre, qui n'a pas eu le courage de trancher.

En effet, en décidant de créer de grandes régions, tout en préservant certaines régions dans leurs limites actuelles, le Gouvernement n'avait déjà pas vraiment tranché. Car, si l'on avait eu de très grandes régions partout, alors l'échelon départemental aurait conservé, peut-être, un sens pour préserver le lien de proximité. C'était l'option proposée dans le rapport Raffarin-Krattinger.

Mais l'improvisation et la confusion ont continué de sévir dans la définition des compétences respectives des collectivités, puisque le Gouvernement, dans son texte initial, n'a, là encore, pas tranché, confortant le poids des régions et maintenant une structure départementale.

Mais au fait, quelle vraie réforme alternative proposez-vous ?

La mutualisation est bien entendu une très bonne pratique ; elle est d'ailleurs mise en œuvre par de nombreuses collectivités, comme cela a été dit à l'occasion des auditions sur ce texte. Elle doit être réalisée chaque fois qu'elle est utile et plus économique. Pour la pratiquer, en tout cas, nul besoin de loi supplémentaire !

Un mot sur la logique du consensus. Une réforme n'est-elle pas bonne si elle est juste ? En quoi devrait-elle être consensuelle, même si le consensus est toujours préférable ? En quoi surtout le consensus recherché devrait-il l'être parmi les élus ? Il y a bien un consensus chez les Français pour réformer notre millefeuille administratif, pourtant toujours aussi invariablement plus épais.

Finalement, il y a bel et bien un consensus, et il dépasse les clivages, pour ne pas réformer en profondeur. Le courage a manqué au Gouvernement, mais il manque aussi souvent aux élus, qui ont bien du mal à se réformer eux-mêmes. Notre pays est pourtant suradministré, mais sous-organisé.

Mes chers collègues, je siége dans cette assemblée depuis seulement trois mois, avec l'expérience de nombreuses années de mandat de maire, de vice-président de communauté et de conseiller général. Je suis arrivé au Sénat avec, non pas des certitudes, mais un souci de bien faire et, surtout, d'entendre, quoi qu'il en coûte, les attentes de nos concitoyens et, à travers eux, des élus locaux et du monde économique.

Nous sortons d'élections municipales et sénatoriales, nous sommes en permanence les uns et les autres en contact avec nos concitoyens. Nous entendons la même chose, nous partageons de nombreux constats. Pris individuellement, le constat, l'analyse, voire les solutions, nous les avons. Alors, pourquoi sommes-nous incapables collectivement d'aller jusqu'au bout des réformes tant attendues ?

À force de ne pas écouter, de ne pas entendre nos concitoyens et nos élus, à force de n'écouter que la technocratie, qui pourra être surpris de voir à nouveau monter le populisme et l'extrémisme ? Il y a danger, il y a urgence, madame la ministre !

Je regrette profondément que la création du conseiller territorial, au terme de la réforme conduite par le gouvernement précédent, en 2010 – curieusement, il s'agissait de la loi du 16 décembre 2010 –, ait été supprimée dès l'arrivée du président Hollande, par idéologie, avec la promesse de faire mieux. (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*) Qui peut penser aujourd'hui que vous nous proposez mieux ?

**M. Alain Néri.** Vous avez eu dix ans pour faire cette réforme et vous n'avez rien fait !

**M. Michel Vaspert.** La réforme Sarkozy-Fillon avait le mérite de rapprocher sans heurt région et département et d'organiser la cohérence des politiques publiques de ces deux collectivités. Elle avait aussi le mérite de diminuer quasiment de moitié les élus territoriaux.

Je suis convaincu qu'il y a trop de strates et trop d'élus dans la gestion des territoires de la République française ; c'est même l'une des sources de blocage des dossiers de nos collectivités. La montée en puissance de l'intercommunalité me semble contradictoire avec le maintien de tous les échelons du millefeuille.

La réduction du nombre d'élus est aussi une demande récurrente des Français.

**Mme Éliane Assassi.** Alors donnez l'exemple, partez !

**M. Michel Vaspert.** Encore une fois, en décevant les attentes, on inspire le poujadisme chez l'électeur, avec toutes ses conséquences.

Il faudra attendre encore et encore. Et pourtant, les Français sont prêts à des réformes. Nous devons aussi, nous, élus, être prêts à toutes les réformes qui sont indispensables pour notre pays, même si elles remettent en cause jusqu'à l'existence de nos mandats. Le monde bouge autour de nous et il ne nous attend pas !

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Michel Vaspert.** Les conservatismes et les frilosités sont trop nombreux. Meilleure efficacité de l'action publique locale, meilleure répartition des compétences, simplification administrative, baisse de la dépense publique, plus grande proximité avec les citoyens, dynamisation et ouverture des territoires : dans un contexte financier de plus en plus difficile

et contraint, pour l'État comme pour les collectivités, tels seraient les enjeux réels d'une réforme des collectivités si l'on voulait qu'elle soit porteuse de vrais changements.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la France et les Français nous attendent, ne les décevons pas une fois de plus : ce serait une fois de trop ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

**M. Philippe Kaltenbach.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, élu de la banlieue parisienne, je centrerai mon propos sur la situation de la métropole de Paris.

S'il est vrai que la Haute Assemblée n'a pas encore pu prendre connaissance de l'amendement sur la métropole du Grand Paris promis par le Gouvernement, ceux qui suivent ces débats savent quels en sont les tenants et les aboutissants, et il me semble que nous pouvons en parler même sans l'avoir sous les yeux. (*Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP.*)

J'en parlerai en rappelant que le Sénat, l'an dernier, a pleinement joué son rôle dans l'élaboration d'une métropole à Paris. Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, un unique EPCI se substituera aux 17 intercommunalités existantes, et nous pouvons en être fiers.

Dotée de compétences et de ressources financières importantes, cette future métropole aura les moyens de relever le défi de l'aménagement de la zone la plus dense d'Île-de-France, notamment en matière de logements, où les attentes des habitants sont extrêmement fortes.

Lors du débat parlementaire, les opposants au projet ont il est vrai tenté de l'affaiblir et d'en faire une simple fédération d'intercommunalités.

**M. Roland Courteau.** C'est vrai !

**M. Philippe Kaltenbach.** En vain ! Une majorité transpartisanne s'est heureusement dégagée – je salue notamment la position de notre collègue Philippe Dallier – en faveur d'une véritable métropole intégrée qui refuse le « chacun chez soi ».

Le Gouvernement, soucieux de demeurer à l'écoute des futurs acteurs de l'institution, a demandé aux élus membres de la mission de préfiguration de faire des propositions d'évolution, mais bien évidemment sans remettre en cause le principe même d'une métropole solidaire.

En effet, le Gouvernement a raison d'être à l'écoute des élus locaux lorsqu'ils demandent que les conseils de territoire puissent mieux gérer, au plus près des habitants, les équipements publics et leurs personnels.

Il faut également les écouter quand ils suggèrent que le PLU soit élaboré à l'échelle des conseils de territoire et s'intègre dans le cadre d'un SCOT métropolitain suffisamment prescriptif.

Toutefois, nous devons impérativement nous garder de franchir la ligne rouge en dotant ces conseils de territoire d'un statut de véritable EPCI. Une même commune serait alors membre de deux EPCI et, surtout, ces conseils de territoire seraient dotés d'un levier fiscal. On se retrouverait alors avec des conseils de territoire qui pourraient voter des taux et lever l'impôt. Au sein de la même métropole coexisteraient alors des territoires aux taux d'imposition et aux

richesses très variables. À l'échelle de la métropole de Paris, on ne ferait que maintenir des inégalités qui, aujourd'hui, sont criantes.

La région parisienne est la plus riche de France, voire la plus riche d'Europe, mais c'est aussi celle où les inégalités sont les plus grandes, avec des territoires extrêmement riches, au-delà même de la décence parfois, et d'autres extrêmement pauvres. Ces écarts de richesses sont bien entendu inacceptables, et nous devons faire en sorte de réduire les inégalités à l'échelle de la métropole.

Si nous accordions aux conseils de territoire un statut d'EPCI et un pouvoir fiscal, ce que demandent certains élus locaux, nous irions à l'encontre de l'idée même que nous nous faisons d'une métropole et de la solidarité qu'elle implique. Les inégalités seraient encore plus criantes, et, en tant que sénateur du département le plus riche de France, j'estime que cette situation n'est pas viable à long terme : il doit y avoir plus d'égalité entre territoires, au sein de la métropole de Paris comme à l'échelle du pays.

Nous devons être prudents. Si, *in fine*, nous en venions à autoriser la double appartenance à un EPCI et la possibilité pour les conseils de territoire de lever l'impôt, il pourrait y avoir d'autres demandes émanant d'autres métropoles, comme Marseille ou Lyon, et l'on détricoterait ce qui a été si difficile à construire.

J'attire également votre attention, madame la ministre, sur le risque d'anéantissement de nos efforts de simplification du millefeuille territorial si nous créons un échelon de décision supplémentaire à Paris et en petite couronne. Nous aurions alors cinq échelons de décision : la commune, le conseil de territoire, le département, la métropole, la région. Ce serait impensable, absurde ! Nous serions la risée de nos concitoyens si nous nous engagions dans cette voie.

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Philippe Kaltenbach.** Aussi, je fais confiance au Gouvernement et à la majorité du Sénat et de l'Assemblée nationale pour écouter les élus locaux, certes, sans toutefois écrire la loi sous leur dictée. Il faut tenir compte des bonnes idées, mais aussi être en mesure de réguler les demandes extravagantes. Je sais que c'est votre position, madame la ministre, et je vous soutiendrai totalement dans votre défense d'une solution raisonnable pour le Grand Paris.

**Mme la présidente.** Je vous remercie de conclure, monsieur Kaltenbach.

**M. Philippe Kaltenbach.** Pour conclure tout à fait (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*), je dis oui à une véritable métropole, oui à la solidarité, oui à la lutte contre les inégalités territoriales ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Didier Guillaume.** Voilà !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Alain Fouché.

**M. Alain Fouché.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, comme à mon habitude, j'userai de ma liberté de parole pour attirer votre attention sur plusieurs points.

Dans ce contexte de *big bang* territorial, il est une certitude, comme de nombreux collègues de tous horizons l'ont rappelé : les conseils départementaux formeront l'indispensable relais entre les futures grandes régions, les communes et les intercommunalités.

Le département est représenté par des élus locaux très proches de leur territoire, à l'inverse des élus régionaux, qui, pour leur grande majorité, sont inconnus des habitants et souvent éloignés de la base. Pour avoir siégé aux deux niveaux de collectivité, je sais de quoi je parle.

C'est pourquoi la commission des lois du Sénat a profondément modifié ce texte, redonnant ainsi certains rôles aux départements, notamment celui d'aménageur du territoire et d'acteur de proximité.

Après qu'elle fut revenue sur les transferts des collèges aux régions, elle a vidé de sa substance la notion de « chef de file » sur l'économie, puis sur le tourisme.

Pour ce qui concerne la gestion des collèges et lycées, je me permets de vous faire part de mon opinion personnelle : compte tenu de nombreux doublons, je pense qu'il aurait été plus sage de la confier soit aux régions, soit aux départements.

S'agissant des routes, les régions seront chargées des grandes infrastructures, et il était prévu de leur transférer la gestion de la voirie départementale. La commission a choisi de conserver cette dernière aux départements, ce dont je me félicite.

En revanche, madame la ministre, il aurait fallu confier aux régions toute la voirie nationale que l'État avait transférée aux départements ces dernières années, car les coûts de réfection sont exorbitants. J'entendais Mme la présidente du conseil général de la Haute-Vienne : nous partageons une même route, sans connotation politique aucune, je veux parler de la nationale 147. (*Exclamations amusées.*)

Naturellement, les départements ne peuvent pas financer à eux seuls l'entretien de ces voies. Aussi, il aurait été préférable que cette compétence, qui avait été transférée aux départements par l'État, soit reprise par les régions.

J'en viens à la politique du tourisme. Mon département, la Vienne, fera partie de la future grande région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes. Il est bien évident que la compétence « tourisme » doit être gérée par chaque département. En effet, quel peut être, dans cette grande région, le lien en matière de communication touristique entre Saint-Jean-de-Luz, d'une part, et Châtelleraut ou Loudun, d'autre part, distantes de plus de 300 kilomètres ?

Le tourisme doit évidemment relever de l'échelon de proximité, et il ne faut pas le recentraliser, comme il est proposé.

Enfin, arrêtons-nous un instant sur la compétence économique.

Pour mon département, le rattachement à l'Aquitaine et au Limousin va avoir des conséquences pour l'élaboration des schémas économiques sur les territoires.

À cet égard, la proposition de la commission visant à permettre aux régions de contractualiser avec les départements et les collectivités s'agissant de projets économiques locaux me paraît d'une grande sagesse.

En effet, ce n'est pas de Bordeaux qu'aurait pu être gérée l'implantation, en cours, d'un Center Parcs dans le nord de la Vienne, à plus de 300 kilomètres, ou encore de la technopole du Futuroscope de Poitiers, avec 10 000 emplois à la clé. Ne rêvons pas, les choses ne se seraient pas aussi bien passées, car la réussite économique de ces équipements n'a été possible

que grâce au concours des élus et des responsables de proximité. Un tel succès ne sera plus envisageable si nous recentralisons.

Aujourd'hui, nos conseils départementaux ont deux grandes priorités : l'aménagement du territoire, avec les aides aux communes, aux services publics en milieu rural et aux projets structurants, ainsi que la solidarité, avec les sommes importantes que cela représente.

Qui pourrait prendre le relais dans ces domaines ? Les régions n'en veulent pas et l'État n'en a pas les moyens, puisqu'il se décharge constamment sur les collectivités.

Madame la ministre, le Premier ministre, Manuel Valls, a précisé, devant l'Assemblée des départements de France réunie en congrès, qu'il tiendrait compte de l'avis du Sénat. Je souhaite que vous nous entendiez ! Nous voulons une France équilibrée, qui tienne compte des territoires et de la ruralité ; nous voulons un pouvoir géré par les élus de terrain, et non par quelques responsables administratifs qui, comme cela se voit aujourd'hui dans les départements, parce qu'ils n'ont plus de moyens humains pour mener ou accompagner les politiques des territoires, passent leur temps à imposer des normes, à contrôler, à sanctionner, bref, à freiner le développement de notre pays.

Hélas, aujourd'hui, la France a tendance à prendre cette direction. Alors, oui, j'espère, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, que vous nous écouterez ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Yves Roux.

**M. Jean-Yves Roux.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nos territoires sont riches de leur diversité, ce qui nécessite un projet de réorganisation territoriale de notre pays précis, mais sans raideur.

Pour ma part, je porte les problématiques d'un territoire de montagne, rural, connaissant certes des difficultés, mais plein de vitalité. Je tenais à souligner ce point dès le début de mon intervention.

Les potentiels de ce territoire rural sont réels : les femmes et les hommes qui y vivent et y travaillent, quelles que soient leurs activités, nous en apportent la preuve tous les jours dans les villes, les villages et les campagnes.

Les Français demandent de nouvelles perspectives pour l'emploi et la croissance, pour un mieux vivre ensemble. Ils ont besoin d'engagements forts. C'est ce que le Gouvernement a entrepris avec ce projet de réorganisation territoriale de notre pays.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République que nous commençons à examiner aujourd'hui finalise la redéfinition de notre pays pour les cinquante prochaines années. Il prévoit une réforme structurelle qui permettra de renforcer l'efficacité de l'action des collectivités territoriales en proposant une clarification des compétences pour que chaque collectivité devienne un moteur de croissance.

De même que je ne suis pas revenu sur les deux premiers volets de la réforme territoriale déjà discutés et adoptés par le Parlement, je n'entrerai pas dans un autre débat sur la pertinence du nouveau périmètre des régions. Nous soutenons le Gouvernement dans sa volonté de renforcer leur rôle en matière de stratégie, d'innovation et pour tout ce qui concourt au développement économique.

Cette évolution des régions rend d'autant plus indispensable le renforcement des solidarités de proximité, auquel aspirent nos concitoyens dans un contexte où le risque de délitement du pacte républicain est bien réel.

Ces solidarités de proximité s'expriment naturellement au niveau des communes, des intercommunalités et des départements. S'agissant de ces derniers, je me félicite que le Gouvernement, dans un esprit de dialogue, se soit finalement rallié aux arguments de tous ceux qui considèrent que l'échelon départemental, en particulier dans les territoires ruraux, est le niveau le plus efficace pour la mise en œuvre des solidarités humaines et territoriales.

J'insisterai donc sur deux points qui me semblent essentiels.

Tout d'abord, il m'apparaît nécessaire de renforcer le rôle des départements en matière de soutien aux communes.

Cela suppose d'abord de donner clairement aux départements une compétence en matière d'assistance technique et d'en définir le plus précisément possible le contenu, c'est-à-dire, selon moi, l'eau, l'assainissement, les milieux aquatiques, mais aussi la voirie, l'aménagement et l'habitat. Cette définition est d'autant plus nécessaire que l'État a mis fin à l'assistance technique fournie pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, l'ATESAT.

Conforter le rôle des départements en matière de soutien aux communes suppose aussi le maintien de l'intervention des départements en faveur des projets d'équipement des communes, ce qui permettrait de pérenniser les nombreux dispositifs d'aide créés depuis de très nombreuses années, leur rôle étant essentiel pour soutenir l'investissement, et donc l'emploi, en particulier dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Dans cet ordre d'idées, il serait certainement opportun d'envisager le transfert aux départements de la dotation d'équipement des territoires ruraux, la DETR.

Ensuite, je voudrais insister sur la nécessité de préserver la compétence des départements en matière d'infrastructures routières, ce qui est étroitement lié à l'affirmation du rôle des départements en matière d'assistance technique et découle d'une évidence : la très grande majorité des routes départementales ne présente aucun caractère stratégique d'importance régionale et relève, en conséquence, d'une gestion de proximité qui a largement fait la preuve de son efficacité.

Peut-être pourrait-on envisager un transfert des routes nationales aux régions, ce qui paraîtrait logique, compte tenu de l'importance de ces régions pour le développement économique et les transports.

**M. Alain Fouché.** On est d'accord !

**M. Jean-Yves Roux.** Le Gouvernement, par ce texte, propose que l'architecture territoriale soit donc recentrée. Il a travaillé dans un dialogue dense mais réel, et je ne doute pas que l'expression législative proposera une organisation territoriale nouvelle, mais concrète et pertinente, à l'issue de nos débats.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, respecter la promesse républicaine d'égalité, c'est ce que nous voulons tous. Le travail réalisé ici, au Sénat, permettra, je le souhaite, d'offrir les mêmes chances à tous, que ce soit en ville ou en milieu rural, *a fortiori* en zone de montagne. Renforcer les possibilités d'action des territoires,

leur proposer des outils d'ingénierie et de développement, tout en conservant un échelon de proximité efficace et à l'écoute : tels sont les axes de travail sur lesquels nous allons nous concentrer lors des débats à venir. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.- Mme Hermeline Malherbe applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Bonhomme.

**M. Philippe Mouiller.** Bravo !

**M. François Bonhomme.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ce projet de loi aura été l'un des plus longs à se concrétiser, puisqu'il vient en discussion deux ans après son annonce par François Hollande, en octobre 2012, lors des états généraux de la démocratie territoriale.

L'objectif se voulait ambitieux : écrire l'acte III de la décentralisation.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique.** Nous n'avons jamais dit cela !

**M. François Bonhomme.** Le diagnostic, lui, était largement partagé et connu depuis bien longtemps : empilement des structures, enchevêtrement des compétences, efficacité moindre et, plus grave encore, incompréhension de l'action publique locale par nos concitoyens.

Cet acte III était donc annoncé dans un but de simplification institutionnelle et de clarification de notre organisation territoriale. En somme, il s'agissait d'améliorer le fonctionnement de notre administration décentralisée.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Depuis sa présentation en conseil des ministres, les atermoiements et les volte-face n'ont pas manqué, jusqu'à nous donner un peu le tournis. En fait, le malentendu était initial, car cette loi n'est pas une véritable loi de décentralisation.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Exactement !

**M. François Bonhomme.** En effet, il n'y a pas de transfert de nouvelles compétences de l'État, et les transferts de compétences entre niveaux décentralisés n'en font pas pour autant un approfondissement de la décentralisation.

Par ailleurs, je note que les quatre niveaux de décentralisation demeurent. Du reste, qu'aurait-on pu attendre de l'État, et pas seulement de ce seul gouvernement ?

Face aux visions locales, qui sont par nature fragmentées, face à ceux qui sont rétifs à tout changement, l'État se doit d'avoir un rôle de chef d'orchestre. Lui seul peut penser la décentralisation de manière globale et s'extraire de l'influence des seuls intérêts « localistes ».

Cette vision existe-t-elle ? L'État s'est-il élevé au-dessus de ces considérations ? Je crains que non ! Faute de fil directeur, cette réforme n'est qu'une collection d'idées qui s'entrecroisent et s'entrechoquent, au risque du *statu quo*. J'en veux pour preuve le traitement de la clause générale de compétence, d'abord supprimée, puis rétablie, puis de nouveau supprimée, ou encore du conseil territorial, qui semble suivre le même mouvement, incompréhensible.

Plus ennuyeux, le Gouvernement a procédé à des revirements à contretemps, et il a fait preuve d'un autoritarisme inopportun en imposant une nouvelle carte régionale ou en renonçant brutalement à la suppression du département. À ce sujet, il a fait la démonstration de son impréparation,

s'apercevant, mais un peu tard, de l'impasse politique et juridique qui se profilait s'il s'entêtait à concrétiser cette annonce tonitruante.

Tous ces changements de pied intervenus depuis le mois de mai, avec des modifications importantes, voire contradictoires, ont forcément changé l'architecture globale, laquelle est devenue aujourd'hui une véritable construction byzantine. Que reste-t-il donc de ce projet désarticulé ?

La région se voit indiscutablement renforcée. Ce projet tend à promouvoir le niveau régional par la concentration des compétences entre les mains d'acteurs régionaux moins nombreux. En combinant gigantisme et octroi de nouveaux pouvoirs, le Gouvernement souhaite créer des « super-régions ».

C'est du moins ce qu'il annonce, mais, s'il est bien question de transférer de nouvelles compétences et d'affirmer un renforcement de la compétence de développement économique en érigeant les régions en chefs de file et en leur donnant mission d'élaborer certains schémas, en revanche, aucun pouvoir fiscal ne leur est accordé, ce qui peut paraître paradoxal au regard du rôle nouveau qu'on entend leur faire jouer.

Concernant les intercommunalités, le projet de relever leur seuil de 5 000 habitants à 20 000 habitants est effectivement étonnant. Multiplier la taille des intercommunalités par quatre au minimum est irréaliste, car seul le seuil choisi prête à discussion, mais il ne correspond à rien, sinon à un fétichisme du chiffre. Certes, ce relèvement ne posera pas de difficulté majeure dans les zones urbaines, mais, en zone rurale, il aboutira, en l'état, à un regroupement artificiel de territoires, très ou trop étendus du fait de la faiblesse démographique.

La géographie des territoires est ici totalement ignorée, la réalité des bassins de vie s'en trouve véritablement négligée. En conséquence, on s'achemine vers une intercommunalité imposée qui continuera à cohabiter avec une myriade de communes de petite taille.

Concernant les économies affichées, on peut douter de la réduction des dépenses publiques, tout au moins dans les premières années, notamment parce que l'harmonisation des traitements des personnels, en cas de fusion et de mutualisation, se fera sur la base du régime le plus avantageux.

Enfin, pour les départements, chacun se souvient que le projet initial consistait à les supprimer par évaporation, selon une méthode sournoise. Puis, faisant machine arrière, le Gouvernement a opté pour la strangulation, alors même que beaucoup de départements sont déjà affaiblis par une compétence sociale qui en fait des pachydermes, situation aggravée par la disette financière que vous imposez aux collectivités locales avec la baisse brutale des dotations.

À cela s'ajoute un facteur aggravant, le nouveau mode d'élection des conseillers départementaux dans des cantons binominaux, redécoupés à rebours de la carte et de la réalité intercommunales, ce qui aura inévitablement pour effet d'accélérer et d'achever le processus de décomposition.

Enfin, cette réforme présente un risque accru de disparité entre les différents types de collectivités locales, car la seule existence des métropoles aboutira à une organisation hétérogène de la carte, du fait de leur taille ou de l'ampleur de leurs compétences. Nous aurons, d'un côté, les territoires « métropolisés », urbains, disposant d'une nouvelle organisation plus dynamique, intégrée, dans laquelle les métropoles viendront

inévitablement concurrencer les régions et, de l'autre, des territoires « interstitiels », ruraux, avec une organisation plus classique et nécessairement moins dynamique.

En conclusion, ce projet de loi laisse une impression d'improvisation et même d'incohérence. Plus préoccupant, les collectivités vont connaître une forme d'insécurité, inadaptée à un fonctionnement serein et finalement bien éloignée des objectifs initiaux.

Au total, après l'acte I de la décentralisation, qui se voulait à l'époque édificateur, l'acte II, qui se voulait consolidateur, l'acte III, qui se voulait refondateur, risque, au fond, de n'être que bredouilleur et même, l'avenir le dira peut-être, fossoyeur d'une certaine France des territoires. (*Bravo! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yannick Botrel.

**M. Rachel Mazuir.** Voilà un Breton!

**M. Yannick Botrel.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, s'il faut se féliciter de l'intérêt que nous portons collectivement à ce projet de loi, nous devons constater que c'est là un des seuls points sur lequel se rejoignent les différents orateurs.

Depuis de nombreuses années, rapport après rapport, le Sénat estime qu'il y a lieu de repenser l'organisation territoriale de notre République, pour la rendre plus claire, plus efficace, plus proche de nos concitoyens. Il y a eu le rapport Balladur et, plus récemment, le rapport Krattinger-Raffarin qui, une fois encore, a abouti à ce constat, alors assez partagé, au-delà des sensibilités politiques de chacun.

Le Gouvernement nous a présenté un texte que nous attendions tous et nous avons beaucoup débattu ces derniers mois de son contenu. Le texte gouvernemental qui a été soumis à la commission des lois, probablement perfectible et amendable, avait le mérite de mettre sur la table un certain nombre de propositions.

Le groupe socialiste a fait le choix de formuler des propositions concrètes pour améliorer ce texte. Il a déposé des amendements, dont malheureusement un très petit nombre a été repris par la commission des lois – je le regrette, bien entendu.

Je ne prendrai qu'un exemple, qui concerne l'article 14.

Nous avons tous estimé, et différents orateurs sont intervenus sur ce sujet, que le chiffre de 20 000 habitants qui est proposé par le Gouvernement comme seuil de population des intercommunalités pouvait être parfois, mais pas toujours, trop élevé. Les sénateurs socialistes ont proposé d'abaisser ce seuil à 15 000 habitants avec de larges modulations possibles, afin de s'adapter à la réalité des territoires, avec la possibilité laissée aux commissions départementales de la coopération intercommunale de le faire varier, en cas de nécessité. Il me semble qu'il s'agissait là d'une proposition concrète, équilibrée et constructive.

La nouvelle majorité sénatoriale a fait le choix de la facilité et du dogmatisme, d'une certaine manière, en supprimant purement et simplement l'alinéa concerné à l'article 14. Selon moi, c'est une erreur. Une fois encore, nos collègues députés passeront par-dessus nos têtes en faisant prévaloir leur version, et elle seule. Personnellement, je trouve cette situation regrettable.

Elle est d'autant plus regrettable que M. le président du Sénat souhaite, nous a-t-il dit, illustrer la rénovation de notre Haute Assemblée par un investissement accru – et, j'imagine, positif –, dans l'élaboration des lois. Nous n'en prenons pas le chemin!

Sur l'article 14 toujours, je rejoins la volonté exprimée par le Gouvernement de rationaliser la carte de la coopération intercommunale par la réduction du nombre de syndicats primaires qui auront vocation, à l'avenir, à rejoindre les EPCI. Cela se produit déjà en Bretagne, madame la ministre, région qui doit à son antériorité en termes de coopération intercommunale d'avoir été précurseur sur ces sujets, sans que cela pose de problème aujourd'hui.

Dans le même temps, je me félicite également de la position que vous avez exprimée, madame la ministre, lors de votre audition au Sénat, au sujet du maintien des grands syndicats constitués à l'échelle supra-communautaire ou départementale et exerçant un certain nombre de compétences techniques, dans les domaines de l'eau ou de l'énergie en particulier. L'intention du Gouvernement de les conserver est conforme à la prise en compte de la subsidiarité territoriale, synonyme d'efficacité; or, à cet égard, ces structures donnent aujourd'hui pleinement satisfaction.

Je vois dans les propos que vous avez tenus, madame la ministre, la confirmation de la prise en considération du bloc communal dont ces syndicats sont l'expression et l'émanation. Leur suppression par absorption au profit d'un autre niveau de collectivité – comme cela a pu être évoqué – serait, pour les maires et les présidents d'EPCI, inacceptable et ils le disent, d'autant que les compétences dont il est question continueront localement à relever de leur responsabilité. Il ne peut donc y avoir, sur ces compétences, de mise sous tutelle du bloc communal.

Dans un tel débat, le Sénat, assemblée des collectivités locales, ne devrait pas s'enfermer dans une logique réductrice, partisane et, *in fine*, improductive sur des sujets de cette importance, car cela reviendrait, aux yeux des observateurs, à remettre en cause son utilité même. Si tel doit être le cas, il appartiendra à la majorité sénatoriale d'en porter la responsabilité! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Baptiste Lemoyne.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des lois, mesdames, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, nous commençons l'examen de ce projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République, mais l'on ne peut séparer ce texte de son contexte.

Premier élément de contexte, la création de grandes régions ne va pas sans susciter la crainte, légitime, d'un éloignement des décisions. Dans la pensée actuelle prévaut l'idée selon laquelle tout ce qui est grand serait plus efficace. Ainsi, le texte du Gouvernement prévoit de nombreux transferts de compétences du département vers ces super-régions.

Tel est le cas de la compétence en matière de transport scolaire. Cependant, madame la ministre, lorsqu'il s'agit de régler le problème de la création d'un arrêt dans tel ou tel hameau, en référer au lointain service basé à Dijon, Dôle ou Besançon n'a que peu de sens vu du Gâtinais ou de la

Puisaye, par exemple. Vous me direz que vous prévoyez la possibilité de conventionnements avec le département, mais pourquoi faire compliqué lorsque l'on peut faire simple ?

La création des grandes régions justifie d'autant plus le maintien d'un échelon départemental, comme Jean-Pierre Raffarin et Yves Krattinger en ont excellemment fait la démonstration dans leur rapport. Du coup, la commission des lois a effectué un travail très intéressant de mise en cohérence du texte, sous la houlette de son président, Philippe Bas, et de notre éminent collègue rapporteur, Jean-Jacques Hyest.

Il revient aux régions d'assumer la vision stratégique, bien sûr, et aux départements d'assurer la proximité, la réactivité, si tant est que l'État consente à dénouer le nœud coulant qui est en train de les asphyxier et qui, de fait, les condamne sans que cela ait à être écrit noir sur blanc dans la loi.

Pour en finir avec cette doxa sur la taille des régions, je constate que ce qui fait la force d'un certain nombre de collectivités en Europe, ce n'est pas tant leur taille que leur relative cohésion territoriale, sociale et culturelle, ainsi que leur capacité à agir et à se gérer selon leurs propres règles. Nous avons tous en tête, même s'il s'inscrit dans un autre système, l'exemple des cantons suisses qui, en dépit d'une taille souvent modeste, ont une efficacité avérée. Alors, vive la subsidiarité !

Le deuxième élément de contexte est la mise en place, au niveau des départements, d'un scrutin unique au monde, à l'exception du Chili, me semble-t-il, avec l'élection de deux conseillers départementaux dans une même circonscription électorale. Tout ce déploiement d'ingéniosité est censé mettre fin au conseiller territorial, qui aurait pourtant permis des synergies naturelles entre le département et la région, puisque les mêmes élus y auraient siégé. (*Mme Cécile Cukierman proteste.*) On aurait eu là un « guichet unique », en quelque sorte, pour les administrés, les entreprises, les élus.

Emporté dans votre élan abrogatif, le conseiller territorial aura fait long feu. Vous avez procédé à un gigantesque chambardement des territoires pour diviser le nombre de cantons par deux. Au passage, vous allez accroître les dépenses. Un conseiller général m'a fait part de ses calculs, que je tiens à votre disposition : avec le nouveau scrutin et les comptes de campagne généralisés, alors qu'ils n'existaient pas auparavant dans les cantons de moins de 9 000 habitants,...

**M. Didier Guillaume.** C'est ça, la transparence !

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** ... l'organisation du scrutin coûtera 50 millions d'euros de plus, ce qui n'est pas rien ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

Troisième élément de contexte, des menaces planent, depuis plusieurs années déjà, je vous le concède, sur la collectivité de proximité par excellence qu'est la commune. Celles et ceux d'entre nous qui ont eu le bonheur de sillonner cet été leur département ont entendu un cri de détresse de la part de nombreux élus locaux, ruraux en particulier.

Ces élus expriment la crainte d'être en bout de chaîne, par exemple en matière d'urbanisme. Avec la nouvelle version du SRADDT, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, proposée dans ce texte, les SCOT, les schémas de cohérence territoriale, et les PLU, ces plans locaux d'urbanisme dont on a bien compris qu'ils devraient être intercommunaux à brève échéance ou

ne pas être, les maires se demandent s'ils auront toujours une véritable capacité d'action, d'impulsion pour bâtir, avec le conseil municipal et les habitants, la commune de demain.

Ils expriment également la crainte de devoir retravailler les schémas d'intercommunalité. Alors que l'encre de la réforme de 2010 était à peine sèche, voilà que votre texte prévoyait ce fameux seuil de 20 000 habitants pour les intercommunalités. Or nous savons que, dans les zones rurales – voyez en Bretagne ou dans l'Isère –, son adoption condamnerait les élus à passer tout un mandat sur un nouveau mecano institutionnel. Pendant ce temps, les projets attendent !

Les élus locaux ne demandent qu'une chose : qu'on leur laisse le temps de digérer les précédentes réformes – un conseiller général issu de vos rangs me le confiait hier soir. Le dire n'a rien d'insultant ou de rétrograde, car il faut mesurer le chemin d'ores et déjà parcouru depuis la loi Chevènement, qui remonte à quinze ans seulement. En quinze ans, le paysage a considérablement évolué. En outre, que représentent quinze ans à l'échelle de nos institutions et de l'histoire de notre pays ?

Lors des réunions de travail que j'ai pu conduire depuis deux semaines avec eux, j'ai entendus les élus icaunais réclamer de la confiance et non de la défiance.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Absolument !

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** Il me revient le mot d'un maire de l'Auxerrois qui s'interrogeait à voix haute : « À quand la disparition des élus ? » En effet, à force de vider petit à petit les communes de leur substance ou de les garroter financièrement, nous devons affronter une crise des vocations. Car il faut avoir la vocation pour gérer les affaires communales, en étant souvent le réceptacle de nombreux mécontentements, voire le paillason de certains inspecteurs des travaux finis...

**M. Bruno Retailleau.** C'est un vrai sacerdoce !

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** D'ailleurs, combien a-t-on recensé de listes uniques dans les communes de nos départements aux dernières élections municipales ? Un très grand nombre ! Un tel constat devrait nous faire réagir.

Il me revient le propos d'un élu qui, bien que président d'intercommunalité, reconnaissait le rôle que peuvent jouer des syndicats que vous brocardez pourtant à l'article 14 sous le prétexte de « double emploi ». Imaginez-vous des SIVOS scolaires à l'échelle d'un arrondissement ? Le mammoth, cher à Claude Allègre, c'est de la petite bière à côté ! (*Sourires.*)

Il me revient aussi l'interrogation d'un élu de l'Avallonnais qui se demandait si la multiplication des schémas, donc des études à financer, n'allait pas être source de dépenses plus que de rationalisation.

Bref, qu'il est loin ce fameux discours de Dijon, celui dans lequel François Hollande s'adressait aux élus locaux en disant qu'il y aurait des règles stables pour les financements de l'État, que la commune était une chance...

Je pense, pour ma part, qu'une autre réforme est possible, une réforme fondée sur la subsidiarité, un principe tout de même d'une grande sagesse pour que se soient penchés sur son berceau tout à la fois Pierre-Joseph Proudhon et le pape Léon XIII !

Oui, nous pouvons bâtir sur ce principe de subsidiarité une nouvelle organisation territoriale adaptée à la société horizontale qui est celle que nous connaissons, une société qui demande de la réactivité, de la proximité.

Face au sentiment d'abandon qu'éprouvent parfois un certain nombre de nos concitoyens ruraux, rurbains ou des quartiers, qui se sentent oubliés, nous devons conforter les échelons dans lesquels la confiance des Français est encore la plus forte.

Vous l'avez compris, la tâche est immense. Bâtissons néanmoins cette France des énergies locales, une France subsidiaire !

Je m'en remets, pour conclure, à l'écrivain Alexandre Jardin, qui diagnostiquait : « Chez nous autres Français, nous sommes voyageurs d'un temps présent résigné et raidi, nous avons une inaptitude à conjuguer le verbe oser ».

Alors, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je vous le dis, osons ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Samia Ghali.

**Mme Samia Ghali.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, j'en suis désolée pour vous, nous allons parler de Marseille ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** On adore !

**Mme Samia Ghali.** Je le sais bien ! (*Nouveaux sourires.*)

Alors que nous procédons à l'examen du texte portant nouvelle organisation territoriale de la République, mon intervention sera donc centrée sur la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

La métropole est à l'origine de nombreuses controverses et a suscité bien des inquiétudes dans l'ensemble des Bouches-du-Rhône.

Notre pays, vous le savez, traverse une période particulièrement difficile sur les plans économique et social mais aussi sur le plan moral.

Dans ce tumulte, qui n'épargne pas la représentation politique, les maires ont su préserver une réelle proximité avec leurs administrés. Cette proximité est précieuse. Elle est souvent le dernier lien entre nos concitoyens et celles et ceux qui les gouvernent.

Notre devoir, à nous sénateurs représentant les territoires de France, est d'être plus attentifs encore que d'autres à ce rouage essentiel de notre République.

J'ai partagé, vous le savez, le combat de cent treize maires - sur les cent dix-neuf du département des Bouches-du-Rhône - qui se sont, depuis deux ans, opposés à la métropole technocratique qui leur était proposée.

Nos élus, comme l'immense majorité des élus locaux, trop souvent injustement décriés, sont animés de l'esprit de responsabilité. Ils aiment leurs villes, leurs villages. Ils n'ont pas d'autre préoccupation que de les préserver.

La création de la métropole nécessitait plus qu'ailleurs progressivité et dialogue avec les élus locaux. C'est qu'ils ont une compréhension fine des enjeux locaux et la légitimité du suffrage universel pour les promouvoir.

Comme je l'avais dit dans cet hémicycle, sans moyens à la hauteur des enjeux propres à notre territoire, cette métropole, censée venir en aide à Marseille, ne pouvait pas être le remède miracle. Il fallait, avant toute chose, un projet et une vision partagés par l'ensemble des communes du territoire métropolitain.

Je crois que nous avons eu raison de résister et d'être aussi - je veux le souligner - force de proposition.

Madame la ministre, j'ai porté, au cours du mois de juillet, une série de propositions qui allaient toutes dans le même sens : celui d'un consensus enfin trouvé entre le Gouvernement et les élus locaux.

Ce consensus s'articule autour de trois impératifs sur lesquels, je l'espère, le Gouvernement peut encore évoluer.

Il s'agirait, d'abord, d'accepter que les plans locaux d'urbanisme soient élaborés « en accord avec les communes ».

Il s'agirait, ensuite, d'accompagner la mise en œuvre de la réforme sur la base d'un pacte financier et fiscal.

Il s'agirait, enfin, d'accepter que cette mise en œuvre se fasse de manière progressive, de 2016 à 2020. C'est dans cette optique que j'ai déposé une série d'amendements, au-delà de toute préoccupation partisane.

Ces amendements, élaborés en concertation avec les maires et les élus locaux de tous bords, auraient utilement contribué à faire évoluer la structure métropolitaine sur la question fiscale et sur celle des compétences.

Ces premiers pas vers les maires, madame la ministre, sont nécessaires à la création d'une métropole de projet mais aussi de consensus. Il est de la responsabilité du Gouvernement de le comprendre et de se saisir de cette chance. C'est aussi à cette condition que nous ferons gagner du temps à Marseille.

Pour réussir, la métropole Aix-Marseille-Provence doit en effet se consacrer aux grands enjeux structurants qui sont acceptés par tous : les transports, la coordination économique, l'environnement, l'enseignement supérieur, les schémas de cohérence territoriale.

J'évoquais, il y a un instant, une métropole territoire de projet. Je compléterai ce propos en disant qu'elle doit être aussi un territoire d'échanges et de concertation.

La dernière conférence métropolitaine a été boudée par les élus, qui n'avaient pas le sentiment d'être entendus comme ils le devaient.

Je crois que cet organe doit redevenir une instance de coordination, de concertation et de décision entre toutes les parties prenantes du territoire métropolitain, mais des parties respectées dans leurs missions comme dans leurs mandats.

Je reste convaincue que, si nous autorisons les communes à appartenir à deux EPCI au sein d'une métropole de projet jusqu'en 2020, l'émergence d'une organisation métropolitaine se ferait plus sereinement.

Cette disposition nous permettrait également de respecter le suffrage des électeurs, qui ont élu des conseillers communautaires en mars dernier.

Une organisation territoriale équilibrée, pertinente et lisible doit être fondée sur trois niveaux d'administration, dotés chacun de la personnalité juridique et d'une autonomie de décision : premièrement, les communes ; deuxièmement, les établissements publics de coopération intercommunale existants jusqu'en 2020, puis, les conseils de territoire après 2020 ; troisièmement, la métropole.

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, ma chère collègue.

**Mme Samia Ghali.** Des engagements ont été pris en amont et à l'occasion de ce débat. Je veillerai à ce qu'ils soient suivis par des actes.

Il reste beaucoup de chemin à parcourir et ce texte demeure à bien des égards insatisfaisant.

Je veux néanmoins croire qu'il est encore possible de l'améliorer. C'est dans cet objectif que j'ai déposé des amendements de séance.

**M. Michel Delebarre.** Très bien !

**Mme Samia Ghali.** Le dialogue républicain avec les élus, la progressivité dans la mise en place du dispositif métropolitain, le réalisme et l'acceptation du réel, voilà, mes chers collègues, les conditions de la réussite de ce projet. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. - Mme Sophie Joissains et M. Jean-Marc Gabouty applaudissent également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Bouvard.

**M. Michel Bouvard.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous voici au troisième volet de la réforme territoriale : après la loi MAPAM sur les métropoles, après la loi sur les régions, nous sommes saisis du texte sans doute le plus important, celui qui traite des compétences. En effet, c'est finalement de lui que tout découlera pour la suite.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, je vais vous faire une confidence : je n'aurais pas été candidat en septembre s'il n'y avait pas eu la réforme territoriale.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Quel dommage cela aurait été !

**M. Michel Bouvard.** Car le projet de loi tel qu'il était initialement conçu, qui prévoyait la disparition des départements, emportait, pour le Savoyard que je suis, des conséquences que nous avons beaucoup de peine à imaginer et qui étaient, pour tout dire, insupportables !

La disparition des départements, c'était la fin de mille ans d'histoire, la fin de ce qui a fait l'autonomie de la Savoie, de ce qui a porté les projets de la Savoie, et pas seulement depuis les lois de décentralisation.

Le département, chez nous, n'est pas seulement l'héritier d'une histoire. Ce n'est pas l'occasion d'un repli identitaire. C'est une collectivité de modernité qui a porté tous les grands projets d'aménagement.

Je citerai Pierre de La Gontrie, qui a siégé ici même – « le baron rouge », comme il était surnommé en Savoie – créateur de la station de Courchevel, financée avec les impôts des Savoyards dans une Savoie en reconstruction.

Je citerai aussi Joseph Fontanet, à l'origine de l'aménagement de la vallée des Belleville, faisant, après Pierre de La Gontrie, de la Savoie la première destination touristique des sports d'hiver dans le monde et offrant ce cadeau à la République française.

Le département, c'est aussi la modernité des initiatives prises par Louis Besson pour le doter, avant même les lois de décentralisation, de structures d'autonomie. Depuis les lois de décentralisation, c'est l'appropriation de la totalité des compétences.

Je n'oublie pas que nous avons, avec Michel Barnier, invité François Mitterrand au conseil général pour lui dire notre adhésion à la démarche de la décentralisation. C'était quasiment un acte de rupture dans une France qui sortait à peine de l'élection présidentielle de 1981, une France dans laquelle le dialogue républicain n'avait rien à voir avec ce qu'il est aujourd'hui. (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.*)

Nous avons assumé toutes les compétences. Les départements savoyards ont créé les parcs d'activités, Archan, Savoie Technolac, Alpespace.

Ils ont porté les investissements dans les énergies nouvelles : 60 millions d'investissements sont allés dans l'Institut national de l'énergie solaire, aux côtés du Commissariat à l'énergie atomique.

Ils ont porté le développement des stations de sport d'hiver, mais aussi la solidarité entre les territoires de montagne. En effet, les bénéficiaires de Val Thorens, les bénéficiaires de Courchevel, sont réinvestis dans le développement des stations moyennes, ils sont réinvestis dans le renouvellement des clientèles, ils sont réinvestis dans l'accueil de classes de découverte. Ils permettent que des stations de niveaux différents pour des publics différents puissent toutes continuer à fonctionner.

Ce sont les départements qui ont porté le développement universitaire. Ils ont créé l'université de Savoie. Mes collègues de Haute-Savoie qui siègent ici le savent bien : cette université, qui rassemble 13 000 étudiants, est la première en France pour le nombre des échanges avec les universités étrangères par étudiant ; elle est aussi la première pour le nombre d'étudiants boursiers en proportion des effectifs. Cette université a permis l'accès aux jeunes à l'enseignement supérieur.

Ces départements ont-ils fait leur temps ?

Nous avons déposé une proposition de loi, avec l'ensemble des sénateurs haut-savoyards, comme avec six des huit députés savoyards, réunis autour d'Hervé Gaymard et de Christian Monteil. Transformée en amendements dans la discussion de ce texte, elle vise à créer une collectivité spécifique et à continuer à avoir un modèle de développement autonome. Ce modèle est justifié par les études de la DATAR, qui sont reprises avec beaucoup d'honnêteté dans la plaquette de l'Association des régions de France intitulée *Dix propositions pour la réforme territoriale.*

Que voit-on ? Les échanges, le caractère autonome de l'organisation économique de ce territoire, qui ne peut accepter d'être, demain, sous tutelle, qui ne peut accepter de voir les centres de décision partir et un SRADDT dire où l'on doit construire en montagne !

Nous nous sommes battus pendant quatre ans contre la directive territoriale d'aménagement des Alpes. Ce n'est pas pour avoir un document prescriptif au-dessus des SCOT, à côté des directives territoriales d'aménagement ! Ce n'est pas pour conserver dans la loi des prescriptions particulières de massif, jamais abrogées ! Alors, les SCOT au sommet de la pyramide, le PLU en bas ?...

Qu'en sera-t-il demain des compétences en matière de tourisme ? La région sera-t-elle le chef de file ? Le texte donne une primauté sans établir clairement les responsabilités.

Comment les deux départements qui portent 80 % du tourisme de la région Rhône-Alpes pourraient-ils accepter que la politique régionale du tourisme soit définie sans aucune concertation ? Ce n'est pas imaginable ! Or les outils de concertation prévus dans la loi ne sont pas suffisants.

Mes chers collègues, ce combat, nous ne le menons pas pour les seuls Savoyards, mais pour l'ensemble des territoires de montagne.

Madame le ministre, monsieur le secrétaire d'État, à l'occasion de précédentes lois de décentralisation – loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua » ; loi Raffarin ; loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet » –, nous avons construit, en concertation entre les acteurs économiques, les élus et les acteurs associatifs, des outils pour la montagne : les comités de massif, les schémas régionaux de massif, les conventions interrégionales de massifs.

Aucun de ces outils ne réapparaît dans le texte qui nous est présenté aujourd'hui !

Nous souhaitons également que les amendements déposés par les parlementaires qui sont membres de l'Association nationale des élus de la montagne, l'ANEM, soient repris et intégrés dans le texte, afin de nous prémunir contre la superposition des normes et des hiérarchies, et contre la complexification de la vie territoriale.

L'égalité suppose la respiration des territoires. L'efficacité de l'action et du développement économiques a besoin de la même respiration, mais aussi d'une adaptation des textes aux réalités de chaque territoire.

Ce n'est pas dans une France uniforme que nous gagnerons en efficacité et que nous ferons des économies, mais dans une France qui saura gérer ses différences. C'est ce que nous souhaitons voir dans ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. Philippe Bas**, président de la commission des lois. Et vive l'Alsace !

**Mme la présidente**. La parole est à M. Jean-Jacques Lozach.

**M. Jean-Jacques Lozach**. Madame la présidente, mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui réunis pour l'examen d'un texte qui nous touche particulièrement dans notre fonction constitutionnelle de représentants des collectivités territoriales.

La réforme territoriale que le Gouvernement a préparée depuis sa prise de fonction répond à une nécessité qui fait l'objet d'un large consensus quant à ses objectifs. Néanmoins, le processus législatif et la communication relative à ces sujets posent un certain nombre de problèmes.

Il y a un peu moins d'un an, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM », rétablissait la clause de compétence générale, laquelle est censée être à nouveau supprimée. De même, la réforme de la carte régionale est intervenue avant la discussion sur les compétences, qui est pourtant le point nodal pour tous les élus de nos territoires et les acteurs, au quotidien, de la mise en œuvre de nos politiques publiques.

Comme l'a souligné lors des auditions le président de la commission des lois du Sénat, le projet de loi vise à transférer des compétences des départements aux régions, alors même, si j'en crois les propos du président de l'ARF, que celles-ci ne semblaient pas les désirer. À l'inverse, je considère que la véritable simplification devrait prioritairement s'effectuer entre les régions et les services de l'État, car un vivier important d'économies y est possible : notre collègue et corapporteur de ce texte, René Vandierendonck, évoquait en commission un contrôle de la chambre régionale des comptes de Rouen recensant près de 19 organismes chargés du développement économique !

**M. Jean-Jacques Hyest**, rapporteur. C'est vrai !

**M. Jean-Jacques Lozach**. Une nouvelle loi de décentralisation reste d'actualité, ou du moins une loi aux termes de laquelle l'État, quand il souhaite confier de nouvelles responsabilités aux collectivités, ne peut pas conserver ses propres services.

Très souvent, nous sommes restés au milieu du gué. Plus de trente ans d'âge, n'est-ce pas suffisant pour que nous, élus locaux, soyons traités en adultes ?

De même, on a pu se focaliser sur le sort de la clause de compétence générale. Or ne sont-ce pas plutôt les compétences partagées qui charrient ce maquis largement décrié des financements croisés ? J'aime ainsi l'idée, défendue par notre ancien collègue Yves Krattinger, d'un « guichet unique », dont la possibilité est offerte par l'article 29 du projet de loi pour les compétences qui demeurent partagées. Mais, avant de pouvoir en parler, ne fallait-il pas se mettre d'accord sur les missions respectives de chacun ?

Par ailleurs, n'oublions pas que, sans cette clause de compétence générale, certains projets n'auraient pas pu voir le jour. C'est le cas de l'intervention des départements visant à réduire la fracture numérique : sans elle, nous n'aurions pas pu apporter notre concours, et les investissements nécessaires auraient tardé ou n'auraient jamais vu le jour.

La création de grandes régions est une initiative intéressante, parce qu'elle est en cohérence avec le fait de confier aux régions les orientations stratégiques. Mais que vient faire le transfert des collèges et des routes départementales dans la version initiale du texte ?

Ce type de transfert ne concourt certainement pas à la recherche d'une meilleure efficacité de nos politiques publiques et risque de provoquer le chaos au niveau régional. Quelle est la plus-value visible d'une gestion des collèges du département de la Creuse à Bordeaux ? Je note, par ailleurs, que le Conseil supérieur de l'éducation se déclare favorable au maintien d'une véritable continuité entre écoles et collèges.

La solidarité sociale et territoriale, la proximité et la démocratie locale caractérisent le département. La région constitue l'échelon pertinent pour la réflexion prospective, la programmation des grandes infrastructures, la structuration de filières économiques d'excellence ou la promotion de l'innovation technologique.

C'est pourquoi les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation à valeur prescriptive sont les bienvenus. La consultation, dans le cadre des comités territoriaux de l'action publique, permettra à tous de s'exprimer et de discuter sereinement.

Sur le volet visant à renforcer l'intercommunalité, je trouve très peu pertinent, en particulier pour les territoires ruraux, le seuil minimal fixé à 20 000 habitants. Je serais beaucoup plus favorable à une modulation du seuil, même si le projet de loi prévoit déjà une exception pour les territoires de montagne.

Un seuil à 15 000 habitants semble plus judicieux, avec des modulations possibles, sous réserve de délibérations concordantes prenant en compte la densité de population et le nombre de communes concernées, afin de circonscrire les difficultés de gouvernance qui ne manqueraient pas de survenir.

Par ailleurs, je ne peux faire abstraction, en tant que membre fondateur des « Nouvelles ruralités », avec les présidents des conseils généraux de l'Allier, du Cher et de la Nièvre, du rôle que nous concevons pour le département. Le Premier ministre nous a rassurés après nous avoir inquiétés, affirmant que « le rôle des départements en matière de protection des populations les plus fragiles et de soutien aux communes est indispensable ».

Je salue cette évolution. Malgré la suppression de la clause de compétence générale, la possibilité sera laissée aux départements, notamment par le biais de l'ingénierie territoriale, de soutenir le bloc communal. Il pourra également copiloter la modernisation du schéma départemental d'accessibilité des services au public.

Ces deux éléments traduisent notre vision de ce que doit être un conseil général, particulièrement en zone rurale : une instance de cohérence, de mutualisation, de péréquation, assurant aussi une action publique locale suffisante pour que l'équité entre nos concitoyens et entre nos territoires soit préservée et approfondie.

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Jean-Jacques Lozach.** Lors du congrès de l'Assemblée des départements de France, le Premier ministre a confirmé sa volonté de procéder à de nouveaux transferts de l'État vers les collectivités territoriales. Le texte soumis à notre examen aujourd'hui ne peut être qu'une étape dans un processus encore loin d'être achevé.

Par ailleurs, il me paraît essentiel d'appréhender très concrètement les nouvelles régions à travers des problématiques majeures, comme les relations entre villes et campagnes, métropole et espaces interstitiels, centre et périphérie, ou bien encore l'équilibre entre politiques d'infrastructures et politiques territoriales.

De même, une évolution de la fiscalité locale et des dotations de l'État ne pourra pas être éternellement retardée, tant pour les régions, en raison de leurs nouvelles prérogatives, que pour des départements, aux finances particulièrement malmenées.

Enfin, qu'il me soit permis de rappeler ces quelques mots de René Char : « Toute l'autorité, la tactique et l'ingéniosité ne remplacent pas une parcelle de conviction [...]. » Cette conviction, c'est celle d'une République décentralisée ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mme Cécile Cukierman applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Daniel Chasseing.

**M. Daniel Chasseing.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, ce projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a déjà fait beaucoup parler : ce soir, dans cet hémicycle – je suis le quarantième orateur ! –, mais aussi dans de nombreuses collectivités, en particulier lors de la campagne pour les élections sénatoriales.

Cela montre que son impact dans la vie de la Nation est bien réel, et non fictif. En effet, malgré les évolutions technologiques des dernières années, les notions de « région », de « département » et de « terroir » ont conservé leur signification profonde, et profondément ressentie. Il suffit pour s'en convaincre de se rappeler les récentes réticences épidermiques de certaines régions face aux modifications proposées par l'État.

Et c'est encore plus vrai dans notre assemblée, comme l'a fort bien dit notre collègue Alain Bertrand voilà quelques semaines, lors du débat sur la ruralité. De nombreux sénateurs sont, en effet d'abord des élus locaux issus de ces territoires ruraux, confrontés chaque jour, et depuis des années, à la réalité du terrain et à la complexité du fameux « millefeuille territorial ». Je note d'ailleurs que cette dernière expression manifeste un préjugé quelque peu condescendant à l'égard d'une organisation territoriale jugée désormais inutile, budgétivore, obsolète et, comme telle, destinée à disparaître, au nom d'une présumée « modernité » devenue le prétexte commun, et même facile, justifiant tous les abandons.

C'est dire si beaucoup d'entre nous ont été surpris par ce texte – le troisième en deux ans ! –, lequel comporte, malgré les effets d'annonce et les inévitables slogans, un certain nombre d'ambiguïtés ou d'imprécisions qui font que l'on n'en comprend pas toujours exactement l'esprit et la substance.

Loin de transférer des compétences de l'État vers les collectivités territoriales, ce projet de loi a pour but, finalement assez flou, de faire adopter une organisation et une carte régionales, sans que l'on sache véritablement quelles seront les compétences régionales et jusqu'où ira l'État dans la mise en œuvre d'une décentralisation toujours annoncée et sans cesse remise à plus tard.

Ce texte arrive au terme de revirements dont la compréhension nécessiterait un effort pédagogique.

Je citerai un seul exemple : au mois de janvier de cette année, le Président de la République a annoncé publiquement dans le chef-lieu de mon département, à Tulle, que les départements demeuraient utiles pour assurer la cohésion sociale et la solidarité nationale. « Je ne suis donc pas favorable à leur suppression », avait-il alors affirmé, sous les applaudissements.

Trois mois plus tard, la fin des départements était actée par le Gouvernement. Vous-même, monsieur le secrétaire d'État, annonciez votre intention de les dévitaliser.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Il n'a jamais dit ça !

**M. Daniel Chasseing.** Puis, en ces derniers jours d'une année pour le moins fertile en rebondissements, les départements retrouveraient, si j'en crois les déclarations du Premier ministre devant le Sénat, un certain lustre, en particulier en matière de protection des populations les plus fragiles et de soutien aux communes.

Loin de moi l'idée de faire un procès d'intention : tout le monde peut changer d'avis... Mais on aurait pu demander leur sentiment aux élus territoriaux. Ceux-ci ne sont nullement des mineurs placés sous tutelle pour gérer les affaires locales, comme certains le croient, mais bien les acteurs d'une gestion qui représente tout de même 70 % de l'investissement public en France !

J'ai toujours défendu, pour ma part, le maintien de cet échelon départemental que vient de redécouper le Gouvernement.

Le département est en effet considéré, au même titre que les communes et les communautés de communes, comme l'incontournable garant du développement territorial, de la solidarité et de la cohésion sociale sur son territoire. Plus de neuf élus sur dix sont foncièrement favorables à son maintien !

Cette conviction n'est pas fondée sur une nostalgie passéiste, mais bien sur la constatation que le département est indispensable au maintien de la cohésion sociale, de l'aide aux communes et de l'exercice harmonieux d'une véritable administration de proximité – à condition que l'État ne l'abandonne pas! –, et ce surtout en milieu rural, soit une grande partie du territoire de la Nation. Je signale, à cet égard, que la Corrèze, dont je suis l'élu, va se retrouver intégrée dans la très grande région d'Aquitaine, à plusieurs heures de route de la capitale régionale!

L'hyper-ruralité, soit 30 % du territoire national, est, hélas! la grande absente de ce texte. Je le regrette. Je constate en effet, comme d'autres collègues, qu'il n'y a jamais eu de politique spécifique du monde rural, contrairement à ce qui existe pour la ville.

Je souhaite donc qu'un volet spécifique en faveur de l'hyper-ruralité soit introduit dans ce projet de loi et que soit établi, s'il le faut, un pacte national garanti par l'État. Cela pourrait passer par le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, élaboré par la région, mais avec l'implication forte de l'État.

Cela pourrait passer, aussi, par l'établissement d'un guichet unique au niveau des préfectures ou des sous-préfectures, selon les cas, sur ces territoires concernés. Ce guichet serait chargé de l'accueil, de l'information, de l'expertise, de la recherche de financements et de la mise en œuvre des projets élaborés par les acteurs du développement local : communes, communautés de communes et même opérateurs privés. Seul l'État, en effet, est en mesure de jouer ce rôle.

Si une conférence territoriale, présidée par M. le préfet, doit être prévue dans chaque département, il est impératif que l'État ait le poids suffisant pour faire en sorte que la région n'oublie pas les territoires ruraux, notamment en lui permettant de réduire la fracture numérique et en apportant une aide économique efficace et adaptée.

Changer l'espace politique français sans tenir compte de l'impérieux besoin d'aménagement du territoire et du développement social et économique ne revient-il pas à mettre la charrue devant les bœufs, comme dit l'adage populaire? « Un habit mal coupé se corrige difficilement à l'habillage », a récemment écrit Bruno Rémond, professeur à Sciences Po, parlant de cette réforme.

Chacun le sait sur ces travées, nous sommes tous confrontés depuis quelques années non seulement à l'effet de ciseaux – des dépenses qui augmentent, des recettes qui baissent –, mais aussi au coût croissant des normes et des nouvelles charges pesant sur les collectivités, ainsi qu'à la réduction drastique – 25 milliards d'euros en quatre ans, soit la moitié du pacte de responsabilité! – des enveloppes annuelles des concours de l'État aux collectivités.

L'État doit se ressaisir pour permettre l'aménagement du territoire, de tous les territoires. C'est la raison pour laquelle je souhaite que les départements continuent d'exister, qu'ils soient soutenus par l'État pour pouvoir jouer leur rôle et exister au-delà de 2020, que leur soient toujours confiées les questions sociales d'aide aux communes, les missions de service public et au public, notamment les SDIS, ces services d'incendie et de secours garants de la sécurité des personnes dans les territoires très ruraux, ou la gestion des routes départementales. Le plateau de Millevaches, qui jouxte la « petite Montagne limousine », est tout de même beaucoup mieux géré par Tulle que par Bordeaux!

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Daniel Chasseing.** Il paraît logique qu'il en soit de même pour les lycées et collèges, de même que pour tout ce qui relève du tourisme, la région ayant des compétences économiques – emploi, formation professionnelle, etc.

Enfin, je souhaite que les communautés de communes ne se voient pas imposer un seuil de 20 000 habitants, mais puissent privilégier une communauté de communes de projets, de bassins de vie et de proximité, les services publics et le développement économique étant partagés avec le département, la région, l'État. Il faut un relais pour permettre des investissements adaptés.

Enfin, le bloc communal – communes et communautés de communes – doit conserver l'ensemble de ses compétences.

En conclusion, je souhaite que ces propositions soient prises en compte. Une clarification nette des compétences s'impose, avec une présence forte de l'État, dans le cadre de principes républicains d'égalité et de solidarité. Ce sont des éléments indispensables au maintien de la vie dans nos territoires, notamment les plus fragiles. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Alain Duran.

**M. Alain Duran.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'état, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, je veux profiter de l'occasion qui nous est aujourd'hui donnée de débattre de l'organisation territoriale de la République pour témoigner, en tant qu'élu d'un département rural et de montagne, l'Ariège, de la nécessité de tenir compte des spécificités de ces territoires. La rationalisation de la carte intercommunale constitue en cela un aspect essentiel du texte.

Les élus de nos territoires très ruraux sont convaincus de l'intérêt d'une montée en puissance et en taille des regroupements de communes. Un changement de braquet doit nous permettre de répondre aux attentes légitimes de nos administrés et, ainsi, conforter l'attractivité de nos territoires.

À cet égard, je ne souscris pas à la décision qui a été prise en commission des lois d'entériner le *statu quo* sur les seuils appliqués aux intercommunalités. L'écueil dont nous devons nous garder, au cours de la discussion de ce texte, serait de ne considérer que le critère démographique. Celui-ci doit, en effet, être pondéré par la prise en compte d'un autre critère, lié à l'espace, celui-là.

L'éloignement est une caractéristique essentielle de nos territoires de montagne : éloignement vis-à-vis des services publics, des zones d'activité économique, des équipements, éloignement, tout simplement, des citoyens entre eux... C'est précisément cet éloignement qui coûte cher.

Les routes et les câbles doivent être plus étendus pour relier les habitations et les entreprises ; les collectivités doivent suppléer les opérateurs, qui n'assument plus de réelle couverture internet ou mobile lorsque la densité démographique s'affaiblit ; les établissements scolaires doivent avoir des effectifs plus resserrés qu'ailleurs pour ne pas contraindre les élèves à des temps de trajet trop élevés ou, pis, à résider en internat...

Dès lors que la décision publique et le travail des élus sont à ce point structurés par la géographie humaine, il est indispensable de laisser à ces derniers la faculté d'en tenir compte pour bâtir des intercommunalités qui coïncident avec les

basins de vie. L'évolution des schémas régionaux doit, de même, être l'occasion d'y organiser une meilleure prise en compte des territoires hyper-ruraux.

La seule affirmation du principe d'égalité des territoires, madame la ministre, dans ce texte comme dans l'ensemble des lois relatives à l'organisation territoriale, n'est pas un rempart suffisant face au creusement, toujours plus profond, de la fracture avec les territoires urbains et plus densément peuplés. Les retards s'accumulent en termes de mobilité, d'accès aux soins, de couverture en téléphonie mobile et numérique...

Cette situation tend à condamner un grand nombre de territoires à perdre tout attrait, pour les habitants comme pour les entreprises. Elle est renforcée par la faible représentation dont disposent les zones démographiquement faibles, représentation qui accentue l'abandon dans les projets politiques, et ce dans le contexte de concurrence forte entre territoires que nous connaissons tous.

C'est pourquoi, avec le soutien du groupe socialiste, je défendrai un amendement visant à assurer que les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires intègrent un volet d'orientations spécifiques en matière de désenclavement et d'amélioration de l'offre de services dans les territoires qui en sont insuffisamment pourvus.

Le caractère prescriptif des schémas doit être utilisé comme un levier majeur pour assurer un juste rééquilibrage de l'action publique en leur direction. Il peut être utilisé comme un outil efficace de péréquation, en conduisant l'ensemble des parties associées au schéma à prendre leurs responsabilités, tout en laissant la coordination de l'exécution à l'échelon de proximité.

Bien que ce texte fasse, depuis le début, l'objet d'après discussions, et nous en avons encore la preuve aujourd'hui, je suis convaincu que, en raison de la vocation institutionnelle qui est la sienne, cette assemblée, que j'ai rejointe le 1<sup>er</sup> octobre dernier, sera en mesure de converger vers une meilleure considération de territoires habituellement délaissés, pour que nous puissions construire ensemble une véritable solidarité des hommes et des territoires de notre pays. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. René-Paul Savary.** Bravo !

**M. Daniel Gremillet.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Raison.

**M. Michel Raison.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'état, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, le Gouvernement a raison. (*Applaudissements amusés sur quelques travées du groupe socialiste.*)

**M. Alain Néri.** Très bien !

**M. Michel Raison.** Oui, il a raison de vouloir réformer la gouvernance de notre pays.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** C'est bien dit !

**M. Michel Raison.** En effet, nous déplorons tous la situation : trop de complexité, trop de croisements de compétences entre les collectivités, mais aussi avec l'État.

Cependant, le Gouvernement, par ses revirements successifs dans une confusion et un désordre inégalés jusqu'alors, risque de rater cette réforme décisive pour les décennies à venir.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Ah !

**M. Michel Raison.** J'ai même parfois eu du mal, lorsque je suis devenu sénateur, à m'endormir lorsque je pensais aux difficultés de cette réforme des collectivités territoriales. (*Exclamations amusées sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Aïe !

**M. Alain Néri.** N'en rajoutez pas !

**M. Michel Raison.** Dans l'exposé des motifs, il est précisé à juste titre que le périmètre des régions est né d'un aménagement administratif en 1950 et qu'il est incohérent. Pourtant, on n'a fait que fusionner les incohérences, dans la précipitation d'ailleurs, et en les aggravant. Il semble aussi que les grands penseurs de notre haute administration parisienne, grâce à leur influence grandissante, tentent, par le biais de ce texte, d'exaucer un vieux rêve, supprimer les communes.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Ah non !

**M. Michel Raison.** Lorsque je lis que « la légitimité des communautés de communes devra s'exercer », je suis en droit de me faire un peu de souci...

Au-delà de l'attachement identitaire aux communes, ces collectivités, un certain nombre d'entre vous le savent bien, sont une addition incroyable d'actions bénévoles permanentes. Au moment où le peuple doute des femmes et des hommes politiques, il ne doute que très rarement de ses élus municipaux, parce que nos concitoyens savent que ces élus ont, eux, la compétence pour gérer la proximité. Combien de maires de petites communes vont eux-mêmes faucher le cimetière en cas de décès inopiné, tondre la pelouse pour remplacer un employé municipal, ou même pour se substituer à lui quand il n'y en a pas ? Tout cela représente une richesse extraordinaire pour notre pays.

Alors, faites confiance aux élus locaux !

Je remercie la commission des lois d'être revenue sur ce seuil de 20 000 habitants, qui fait tant parler, ici et ailleurs : c'est une erreur monumentale. Vous auriez peut-être imaginé – c'était la volonté initiale du Gouvernement – de supprimer les départements et de remplacer le relais avec les conseils régionaux par des communautés de communes. Pensez-vous qu'une communauté de communes de 20 000 habitants ait la force nécessaire pour assurer les solidarités sur un aussi petit territoire ?

Il n'est qu'à voir ce qui se passe dans un petit département comme le mien, celui de la Haute-Saône. Avec 220 000 habitants et un chef-lieu de 17 000 habitants, ce département a bien du mal à assumer la solidarité qui lui incombe. Des communautés de communes de 20 000 habitants y parviendront encore moins. Cela ne sert donc strictement à rien. Laissons donc les élus locaux faire montre de leur intelligence.

Je remercie également la commission d'avoir supprimé la compétence obligatoire « tourisme » conférée à la communauté de communes. Ce faisant, je veux faire passer un message fort : confier la compétence « tourisme » à une communauté de communes, comme le prévoit l'exposé des motifs, c'est tout simplement faire de l'aménagement administratif.

**M. Michel Bouvard.** Eh oui !

**M. Michel Raison.** Or, on le sait, le tourisme se développe dans des territoires de destination qui n'ont strictement rien à voir avec le contour des communautés de communes. (*M. Michel Bouvard applaudit.*)

Qui plus est, une commune dynamique en matière de tourisme au sein d'une communauté de communes pourrait mourir si cette compétence était confiée à la communauté de communes.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Il faut faire confiance aux élus !

**M. Michel Raison.** Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, je vous en prie, ne faites pas revenir les députés sur ce qu'a décidé le Sénat en la matière. Ce serait une grave erreur pour le développement de cette activité économique primordiale. Il n'est qu'à regarder les derniers chiffres : le tourisme est en plein déclin dans notre pays !

Je tiens également à insister sur la dotation globale de fonctionnement améliorée lorsque la communauté de communes prendrait de nouvelles compétences, celle dont je viens de parler ou d'autres.

L'Association des maires ruraux de France est tout à fait contre. Ce n'est pas pour cela que j'y suis moi-même hostile, mais je suis d'accord avec elle sur cette position ! Quelle ironie, au moment où l'on fait un véritable hold-up sur les différentes dotations globales de fonctionnement, de vouloir faire croire que l'on va en bonifier une, parce que telle collectivité prendrait une compétence supplémentaire. C'est une plaisanterie !

Par ailleurs, pour qu'une communauté de communes assume parfaitement sa compétence, il faut que l'ensemble des élus soient convaincus de son bien-fondé. Si on les incite financièrement – comme cela s'est produit dans le passé –, ils risquent de ne l'accepter que pour cette raison et ne joueront pas forcément leur rôle.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, j'appelle également votre attention sur la volonté, justifiée en partie, de supprimer ou, en tout cas, réduire de façon drastique les syndicats de communes. Attention : nombreux sont les syndicats de communes qui ont été constitués autour d'une compétence précise et qui rendent à ce titre des services considérables. Là encore, ne croyons pas aveuglément que l'on ferait systématiquement des économies en supprimant les syndicats de communes.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, tels sont les messages que je souhaitais vous adresser ce soir. Je suis convaincu que vous les aurez entendus et que vous prendrez les mesures en conséquence. (*Applaudissements sur les traversés de l'UMP. - M. Jean-Marc Gabouty applaudit également*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Delphine Bataille.

**Mme Delphine Bataille.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ce volet de la réforme territoriale lancée par le Gouvernement traduit la volonté d'introduire plus de cohérence et plus de lisibilité dans notre organisation territoriale, il est vrai complexe. Il s'attache à clarifier les responsabilités des différents niveaux de collectivités, notamment en supprimant la clause de compétence générale et en renforçant les attributions de nos futures grandes régions.

En tant qu'élue du plus grand département de France, le Nord, dont le budget s'élève à près de 4 milliards d'euros, je veux témoigner que la collectivité départementale, intermédiaire entre les grandes régions et les intercommunalités, est un échelon indispensable. Elle est le pivot du développement des territoires ruraux et de la lutte contre les inégalités territoriales.

Bien qu'il soit souvent considéré comme un département urbain, le Nord compte également de nombreuses communes rurales et des territoires parmi les plus défavorisés.

Compte tenu de ces particularités, partagées par bien d'autres départements, il faut veiller à ne pas accroître les difficultés existantes et à ne pas aboutir à une fracture irréparable avec, d'un côté, la métropole et ses services et, de l'autre, le reste du territoire, voué à l'oubli.

De nombreux habitants, déjà frappés par le retrait de services publics imposé par la RGPP, se sentent oubliés de la République.

Les départements mettent en œuvre, dans la proximité avec les citoyens, un projet partagé de développement, avec des objectifs de cohésion sociale et territoriale. Ils doivent continuer à jouer leur rôle incontournable, surtout après le changement de dimension des régions, afin de ne pas éloigner les instances de décisions des citoyens et de ne pas renforcer davantage le sentiment d'abandon.

La France n'est pas le seul pays à compter plusieurs niveaux de collectivités et il n'y a pas de raison de se plier à l'orthodoxie européenne en la matière, car il n'existe pas de modèle unique européen.

Cependant, il est important aujourd'hui de faire évoluer notre pays vers une plus grande efficacité des politiques publiques locales et vers plus de solidarité entre les territoires. C'est bien en ayant à l'esprit cette recherche d'efficacité et de cohérence que doit être abordée la nouvelle organisation territoriale de notre République.

Je tiens à saluer, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, votre volonté d'entendre nos préoccupations. Les avancées déjà annoncées contribueront sans aucun doute à rationaliser l'action des collectivités, tout en favorisant un travail de coconstruction, lequel permet des approches transversales et la cohérence à l'échelle des territoires.

La question de l'égalité républicaine reste majeure dans la nouvelle organisation territoriale, qui ne peut ignorer le fait urbain et la fragilisation concomitante des espaces périphériques et ruraux.

En effet, au temps de sa splendeur, l'État répartissait depuis Paris des moyens sur tout le territoire et ses engagements passaient, tout au plus, par les préfetures. Certes, ces modalités constituaient un véritable carcan pour les collectivités, mais elles avaient le mérite de traduire une préoccupation égalitaire en direction des territoires.

Loin de moi le souhait de revenir en arrière, je vous rassure, mais on peut se demander si la décentralisation n'a pas créé des déséquilibres entre régions, entre départements et à l'intérieur même des territoires qui les composent.

Aujourd'hui plus que jamais, les citoyens ont besoin de se sentir traités de manière équitable sur l'ensemble du territoire national, quel que soit leur choix de vie ou leur lieu de résidence.

Dans cet esprit, les départements proposent, du fait de leurs politiques de solidarité et de proximité, une répartition de leurs engagements plus équitable en direction des territoires ruraux. En effet, bien souvent, l'espace rural ne bénéficie pas des grandes réalisations conduites à l'échelon régional, lesquelles donnent du prestige aux métropoles, et ne voient pas de retombées concrètes des crédits investis.

Le texte qui nous est soumis doit aussi s'attacher à garantir un État éclairé plutôt que des féodalités locales. Le principe d'égalité ne doit pas être le grand oublié de cette nouvelle étape de la décentralisation. Il faudra donc veiller à ce qu'aucune disposition ne vienne renforcer le sentiment d'iniquité et d'oubli, qui se développe parfois injustement, mais qui n'en reste pas moins bien répandu dans la population rurale de certains territoires et contribue à développer des comportements antirépublicains.

Nous ne voulons plus de territoires perdus de la République. Nous avons besoin, aux côtés d'un État fort, d'une organisation territoriale de coopération et de solidarité qui apporte plus d'efficacité à l'action publique, plus de justice entre les territoires et qui redonne aux acteurs locaux la liberté d'avancer des réponses innovantes, adaptées à leurs spécificités territoriales. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Didier Marie.

**M. Didier Marie.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, en tant qu'avant-dernier intervenant, permettez-moi de saluer la patience et la sérénité du Gouvernement, car, tout au long de ce débat, nos collègues de la majorité sénatoriale ont dit tout le mal qu'ils pensaient du projet de loi qu'il présente.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne.** À raison !

**M. Didier Marie.** Ils nous ont décrit l'apocalypse territoriale : fin de la proximité, perte désastreuse pour les territoires de la compétence générale, affaiblissement des communes, des départements, mise sous tutelle des collectivités par la région, et j'en passe.

Mais comment, mes chers collègues, parvenez-vous à faire une telle galipette vous qui, de 2007 à 2012, avez voté tous les textes qui ont organisé l'asphyxie financière des départements – transferts insuffisamment compensés, solidarité nationale oubliée, suppression de la taxe professionnelle –, vous qui avez ensuite décidé de créer le conseiller territorial, lequel préfigurait la fusion entre les départements et la région, vous qui avez voté la suppression de la clause de compétence générale... (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

**M. Alain Néri.** Écoutez-le, il a raison !

**M. Didier Marie.** ... et alors que, aujourd'hui encore, bon nombre de vos responsables, et non des moindres, parlent de supprimer les départements en les fusionnant avec les régions, y compris en ayant recours au référendum ? (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme Éliane Giraud.** Et voilà !

**M. Didier Marie.** Certes, de 2007 à 2012, de nombreux présidents de conseil général de la droite et du centre, siégeant comme moi au bureau de l'Association des départements de France, se lamentaient devant les positions du Président de la République de l'époque et de son Premier ministre. Mais il a bien fallu une majorité pour accompagner ce gouvernement-là, et vous en étiez, je le rappelle !

**M. Alain Néri.** Très bien ! Notre collègue a bonne mémoire !

**M. Alain Fouché.** Nous aussi !

**M. Didier Marie.** Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur le fait qu'une réforme est nécessaire, mais, lorsque le Gouvernement prend le taureau par les cornes, plus personne n'est d'accord, car cela bouscule habitudes et positions acquises.

Pourtant, madame la ministre, ce projet de loi est un bon texte. Depuis trente ans, le mouvement de décentralisation a permis de moderniser notre pays, même ceux qui y étaient opposés en conviennent. Lycées, collèges, routes, infrastructures, services publics, équipements culturels et sportifs, vie associative : tout a bénéficié de la décentralisation.

Mais ce mouvement, agrégé à celui de la montée en puissance de l'intercommunalité, a généré progressivement de la complexité, rendant souvent difficile la lecture de l'action des uns et des autres, quand ils n'étaient pas en concurrence, déroutant nos concitoyens et, en définitive, consacrant l'idée d'un « millefeuille » territorial, quand, de feuilles, il n'en compte que quatre !

Certaines collectivités l'ont compris, ont anticipé et ont agi. À cet égard, permettez-moi, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, d'évoquer l'expérience menée dans ma région, la Haute-Normandie.

Nous avons créé le 276, contraction des numéros 27 pour l'Eure et 76 pour la Seine-Maritime. Cela nous a permis, dès 2004, voilà donc déjà dix ans, de préfigurer ce qui nous est proposé aujourd'hui. Nous avons décidé, à cette époque, de coopérer, de coordonner nos actions, de mutualiser des moyens et d'agir de concert en faveur des territoires intercommunaux et communaux. Et je peux vous dire, mes chers collègues, que c'est possible.

Ainsi la région a-t-elle été sacrée seule décisionnaire en matière économique, toutes les aides et toutes les interventions des départements étant déterminées dans le schéma régional de développement économique.

De la même manière, nous avons développé les coopérations, mais aussi les spécialisations, sur toutes les compétences, dans les domaines du tourisme, de l'environnement, de la culture, du sport, de la gestion des ports. Nous avons élaboré, et mis en œuvre, à côté du contrat de plan État-région, un contrat « 276 » doté de 1,5 milliard de crédits d'investissement, dont une partie significative était destinée à des contrats de territoire avec les agglomérations et les pays.

Je pourrais être plus complet, mais le temps m'est compté. Je tenais simplement à dire que tout cela peut fonctionner.

Votre projet de loi, madame la ministre, conforte notre démarche et l'étend à l'ensemble du pays en l'amplifiant. Je m'en félicite. Il permet de donner du sens à l'action publique, de la rendre enfin lisible par nos concitoyens...

**M. Alain Fouché.** Ce n'est pas ce qu'ils pensent ! Vous verrez le résultat, lors des prochaines élections !

**M. Didier Marie.** ... et par nos entreprises, qui, trop souvent, ne s'y retrouvent plus et font la tournée des collectivités pour obtenir informations ou aides.

Votre projet de loi simplifie l'exercice des compétences de chaque collectivité en les rendant plus lisibles.

La principale avancée du texte est sans conteste le fait que la région va enfin atteindre la maturité.

Certes, elle est la collectivité la plus jeune, mais le renforcement de son rôle est primordial. Ce projet de loi consacre sa place stratégique en matière de développement économique et d'emploi, d'aménagement du territoire, de compétitivité et d'attractivité.

Je suis, pour ma part, favorable à ce que la région organise aussi l'ensemble des mobilités, ce qui nécessite le transfert des routes, *a minima* les plus importantes d'entre elles, et de tout le bloc « transport » des départements.

Dans notre département, nous avons aussi la chance d'avoir une communauté d'agglomération qui, constituée en 2010, deviendra métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2015. C'est un moteur de croissance qui rayonne bien au-delà de ses limites territoriales.

Nous avons, là encore, anticipé et procédé à des expérimentations, puisque la métropole de Rouen-Normandie se verra transférer, dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain, les routes départementales de son territoire et trois musées départementaux afin de constituer un pôle muséal de dimension internationale.

Nous avons par ailleurs « décroisé » un ensemble de financements aux communes, aux partenaires culturels et sportifs et aux associations.

Encore une fois, cela démontre que tout cela est possible.

**Mme la présidente.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Didier Marie.** En tant qu'ancien président du conseil général de la Seine-Maritime, je me réjouis, madame la ministre, de l'évolution du Gouvernement sur le rôle du département, lequel se voit aujourd'hui confirmé et conforté dans ses missions de solidarité sociales et territoriales.

À cet égard, madame la ministre, j'ai déposé un amendement visant à éviter que les compétences sociales ne soient dissociées les unes des autres lors du transfert à la métropole. Nos agents apportent un service de qualité, portant une approche globale des familles, de la petite enfance au grand âge. Le transfert « par appartement », tel qu'il est prévu à l'article 23, ne me semble pas aller dans le sens d'une simplification et d'une efficacité garanties.

J'ai proposé que ne puissent être transférées que les compétences sociales liées aux compétences économiques des métropoles et à leurs compétences en matière de logement, soit les politiques d'aide à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, les actions d'insertion et le Fonds de solidarité pour le logement. Pour le reste – enfance, dépendance, accompagnement social des familles –, les départements ont fait la preuve de leur efficacité.

**Mme la présidente.** Merci de conclure, monsieur Marie.

**M. Didier Marie.** Je crois, madame la ministre, à l'intelligence des territoires, à la négociation, au contrat, et je sais, pour les avoir expérimentés, que cela fonctionne. Vous pourrez compter sur nous pour défendre votre projet de loi! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bernard Cazeau.

**M. Bernard Cazeau.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous avons été nombreux, c'est vrai, à saluer l'évolution de la position du Premier ministre sur le rôle que devait conserver le département au sein des institutions de la République. La réaffirmation du conseil départemental comme collectivité moteur des solidarités est apparue comme une sage décision à beaucoup d'entre nous, si je m'en réfère à ce que j'ai entendu.

La force des départements, chers collègues, ne réside pas uniquement, à mon avis, dans la proximité avec laquelle ils exercent leurs missions. Elle tient également à leurs capacités à innover et à créer de l'activité, parce qu'ils sont les meilleurs connaisseurs de leur territoire.

**M. Alain Fouché.** C'est vrai!

**M. Bernard Cazeau.** À ce stade du débat, tout a été dit, et plutôt que de vous donner, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, pour la vingt-cinquième fois les arguments d'un « départementaliste », permettez-moi d'évoquer un exemple d'innovation de deux départements, la Dordogne et l'Ardèche.

Tous deux sont bien connus pour leurs richesses préhistoriques, qui sont leur principal atout. Les deux départements ont su l'un et l'autre procéder à la reconstitution de ces deux chefs-d'œuvre d'art pariétal que sont la grotte de Chauvet-Pont d'Arc, pour l'un, et celle de Lascaux, pour l'autre. La reconstitution de la grotte de Chauvet-Pont d'Arc ouvrira dans quelques mois. Quant au Centre international d'art pariétal de Lascaux, il ouvrira en juin 2016.

Sans se concerter, ces deux départements ont eu l'idée de valoriser leur territoire et de faire face à l'adversité qui, pour des raisons de conservation de patrimoine, leur interdisait à l'avenir d'exploiter leurs richesses.

Ils ont aussi su entraîner dans leur sillage et, surtout, dans leur volonté leurs régions respectives, l'État et même l'Europe. Demain, ils permettront aux citoyens de France et du monde de voir ces richesses patrimoniales, en doublant leurs capacités touristiques, déjà importantes, ce qui participe à leur développement économique.

Par ailleurs, la Dordogne a créé un atelier de fac-similé pour la reproduction, au millimètre près, de l'art pariétal de nos ancêtres. Je vous invite à le visiter, madame la ministre; certains de vos collègues sont déjà venus. Elle fait circuler dans le monde un élément de fac-similé appelé « Lascaux 3 », que 800 000 visiteurs ont déjà vu aux États-Unis et au Canada. Il est actuellement à Bruxelles, en attendant Paris.

Ces deux exemples montrent bien, dans un domaine à la fois culturel et touristique, la capacité de création, mais aussi de coordination, des collectivités territoriales. Cela nous renforce dans l'idée de conserver cette proximité des départements, sans la morceler, mais en lui donnant le caractère de modernité que deux siècles d'existence pourraient lui enlever.

La commission a bien vu la nécessité de combiner, suivant les cas, le rôle de gestion du département et celui de coordination des régions au travers du schéma territorial, particulièrement dans le domaine du tourisme, en laissant de la souplesse aux collectivités pour harmoniser leurs actions. Sachons tenir compte de la spécificité et du savoir-faire de chacun dans l'élaboration de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, permettez-moi de dégager, au terme de la discussion générale, quelques-unes des questions qui ont le plus souvent été formulées par les orateurs qui se sont succédés à la tribune.

Ce matin, dans votre discours liminaire, madame la ministre, vous avez tenu des propos témoignant d'une certaine ouverture, qui ne présentaient que l'inconvénient d'être assez généraux. Avant que nous ne nous séparions pour quelques semaines, il serait utile au Sénat que vous apportiez des réponses précises aux questions qui ont été soulevées tout au long de la journée.

Lorsque le Premier ministre a annoncé, en avril dernier, son projet de réforme territoriale, nombre d'entre nous, vous le savez, ont ressenti une profonde incompréhension.

En effet, il nous paraissait contradictoire de vouloir étendre le périmètre des régions et les doter d'importantes responsabilités en matière de développement économique pour les rendre plus dynamiques, tout en les chargeant de nombreuses compétences de gestion, voire de maintenance d'infrastructures. Dès lors que la question de leurs ressources n'est pas traitée, cela présente le danger de créer des colosses aux pieds d'argile, chaussés de semelles de plomb...

En effet, si l'on transfère aux régions des compétences de gestion qui sont jusqu'à présent exercées, dans la proximité, par les départements, celles-ci risquent de ne pas avoir la souplesse et le dynamisme nécessaires pour faire face aux missions que nous voulons, les uns et les autres, leur confier dans l'intérêt du pays. Notre préoccupation est d'élaborer un dispositif cohérent, avec de grandes régions dynamiques et des institutions chargées des compétences de proximité. Le Gouvernement a cherché ; de nombreuses hypothèses ont été émises par le Premier ministre, par vous-même, madame la ministre, et par d'autres membres du Gouvernement au cours du printemps, de l'été et de l'automne, mais nous n'avons pas trouvé mieux que le département pour assumer ces compétences.

Le 28 octobre dernier, le Premier ministre nous a laissé quelques espoirs dans trois domaines au moins.

D'abord, il a renoncé officiellement à la suppression du département, ce qui, de notre point de vue, est raisonnable au regard de l'intérêt général.

Ensuite, il s'est montré expressément très ouvert – je l'ai relevé en intervenant à la tribune – quant à l'hypothèse de confier aux régions des responsabilités accrues dans le domaine de la politique de l'emploi, ce qui nous semble aujourd'hui indispensable.

Enfin, il nous a expressément assurés de sa disponibilité pour travailler avec nous sur la question des compétences.

Ces espoirs ont malheureusement été suivis de trois déceptions.

La première déception concerne le texte relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Nous espérions que l'Assemblée nationale tiendrait un tant soit peu compte du travail que nous avons réalisé. Jusqu'à présent, malheureusement, tel n'a pas été le cas, d'où notre première déception. Certes, nous avons encore une petite chance : demain, dans un dernier sursaut de lucidité, les députés reprendront peut-être quelques-uns des apports du Sénat, notamment notre rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, qui visait à rendre plus explicites les dispositions de l'article 72 de la Constitution, relatives à la subsidiarité. Plus grande encore fut notre déception de voir le projet de création de la nouvelle collectivité territoriale d'Alsace balayé d'un revers

de manche, alors que ce projet tout à fait précis et consistant correspondait à une volonté très fermement exprimée par les élus alsaciens.

Notre deuxième déception fut causée par le fait que le Gouvernement ait soudain décidé, à notre stupéfaction, sans même prévenir le président du Sénat, d'engager la procédure accélérée sur le présent texte.

**M. Bruno Retailleau.** Eh oui !

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Bien sûr, c'est l'Assemblée nationale qui en pâtira surtout. Mais nous sommes tellement attachés au bicaméralisme que nous sommes toujours portés à défendre aussi bien les droits de l'Assemblée nationale que ceux de la Haute Assemblée ! *(Sourires.)*

**M. Bruno Retailleau.** Oui !

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Dès lors que l'Assemblée nationale n'aurait pas le temps nécessaire pour procéder à un examen approfondi de la réforme, nous craignons fort que cela ne la conduise à adopter des dispositions qui n'auraient pas été suffisamment mûries, ce qui rendrait notre tâche plus difficile encore...

Notre troisième et dernière déception tient non pas à votre discours liminaire, madame la ministre, mais à vos actes.

En effet, vous avez déposé ce matin des amendements tendant à réduire à néant une grande partie du travail de la commission des lois du Sénat. Or ce travail a été élaboré par deux co-rapporteurs appartenant l'un à l'opposition, l'autre à la majorité. Nous avons donc créé les conditions nécessaires à la recherche du consensus le plus large possible. Eu égard à l'approbation par de nombreux sénateurs de l'opposition du texte de la commission, nous espérions que, à tout le moins, le Gouvernement, qui a manifesté son ouverture au dialogue, tiendrait compte du travail réalisé.

**Mme Marylise Lebranchu,** *ministre.* Absolument !

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Le dépôt de ces amendements a donc choqué plus d'un sénateur, madame la ministre ! Je tenais à le souligner, parce qu'il est loyal, dans un débat, de se dire clairement les choses.

**Mme Marylise Lebranchu,** *ministre.* Absolument !

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* J'en viens maintenant aux trois questions qui ont été formulées tout au long du débat par de nombreux orateurs, de tous les groupes.

Première question, acceptez-vous, oui ou non, de vraies mesures de décentralisation en faveur des régions ?

S'agira-t-il de régions culs-de-jatte ou marcheront-elles sur leurs deux jambes ? Si les régions sont compétentes en matière d'économie et de formation professionnelle, elles doivent progressivement se voir confier aussi l'enseignement professionnel. Surtout, il faut, dès maintenant, leur donner des responsabilités effectives en matière de politique de l'emploi. À vrai dire, l'État ne saurait se prévaloir d'un tel bilan, en matière d'emploi, qu'il puisse balayer d'un revers de main la proposition de confier les rênes aux présidents de région. Ah, si le chômage avait considérablement diminué au cours des dernières années, la question ne se poserait peut-être pas dans les mêmes termes !... Mais pourquoi ne pas essayer de faire confiance aux libertés locales, en vue de mener tout ensemble, au niveau régional, une politique énergique

de création d'emplois, de reconversion des bassins d'emploi en difficulté, et une politique de développement économique ?

La deuxième question est toute simple : acceptez-vous, oui ou non, de soutenir le maintien, dans le texte qui sera finalement adopté, de l'attribution aux départements des compétences en matière de routes, de collèges, de transports scolaires et de ports ?

Si vous ne l'acceptez pas, les régions vont devenir obèses ; elles seront plus portées à l'immobilisme – les compétences de gestion sont trop lourdes lorsqu'elles ne sont pas exercées au plus près des réalités du terrain – qu'au dynamisme.

Enfin, troisième question : acceptez-vous, oui ou non, de renoncer au seuil de 20 000 habitants pour les intercommunalités et à l'élaboration de nouveaux schémas de coopération intercommunale avant le 31 décembre 2015 ?

Le chiffre de population, quel que soit le seuil retenu, ne nous semble plus être le bon critère, même s'il a pu être utile dans une première étape, aujourd'hui achevée.

S'il reste, ici ou là, des intercommunalités ne répondant pas aux prescriptions de la loi de décembre 2010, on peut achever le travail de mise aux normes de l'intercommunalité. C'est d'ailleurs ce qui était prévu dans la loi, sans que nous ayons à intervenir davantage.

En revanche, s'il s'agit de construire une nouvelle carte des intercommunalités, il ne faut pas le faire en déstabilisant des communautés de communes qui, créées entre janvier et avril 2014, sont encore fragiles et doivent se consolider.

Par ailleurs, il convient de trouver des critères qui correspondent davantage aux réalités de la vie, notamment dans les régions rurales, que ces critères quantitatifs aveugles, fondés sur le seul nombre d'habitants.

Telles sont, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, les questions que je souhaitais mettre en exergue au terme de ce très riche après-midi de débats. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

**M. Bruno Retailleau.** C'est une bonne synthèse !

**Mme la présidente.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale.** Madame la présidente, monsieur le président de la commission des lois, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais d'abord saluer à mon tour l'important travail accompli par les deux co-rapporteurs, Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, auquel j'adresse mes vœux de prompt rétablissement, en espérant qu'il reviendra très vite parmi nous.

Je salue également le travail des rapporteurs pour avis, Valérie Létard, René-Paul Savary, Catherine Morin-Desailly, Rémy Pointereau et Charles Guéné, ainsi que celui d'Hervé Maurey, président de la commission du développement durable, et de Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Leurs rapports ont apporté un éclairage très intéressant sur notre réforme.

Je remercie l'ensemble des orateurs qui se sont exprimés au cours de l'après-midi et de la soirée pour leurs interventions très riches. À cette heure avancée, il n'est plus temps, me semble-t-il, de répondre à chacun en particulier.

**M. Bruno Retailleau.** Nous sommes d'accord !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** Les débats qui se tiendront au mois de janvier nous permettront d'aborder en profondeur toutes les questions qui ont été soulevées dans cette discussion générale.

Je commencerai par dire un mot du calendrier. Comme M. le président de la commission des lois l'a lui-même rappelé au début de l'après-midi, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral et le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ont été présentés en conseil des ministres le même jour, le 18 juin dernier. Ils sont donc sur la table, si je puis dire, depuis plusieurs mois.

Ces deux projets de loi sont le fruit d'une réflexion globale du Gouvernement et présentent une cohérence d'ensemble. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont disposé du temps nécessaire pour se préparer à leur examen. Au demeurant, la discussion du second texte, touchant aux compétences, succède à l'examen du premier, puisque le Sénat a débattu hier en nouvelle lecture de la carte des régions.

Le président Larcher a rappelé que le décalage de l'examen du projet de loi NOTRe, auquel le Gouvernement a souscrit, avait été demandé par le Sénat lui-même à la suite des dernières élections sénatoriales.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** C'est vrai !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** Dès lors, l'engagement de la procédure accélérée était nécessaire pour respecter le calendrier électoral, mais il n'empêchera en aucune façon une deuxième lecture du présent texte.

**M. Philippe Kaltenbach.** Très bien !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** De nombreux orateurs ont regretté que ce projet de loi ne soit pas un texte de décentralisation. En réalité, il l'est à sa manière, dans la mesure où il permettra l'approfondissement de la décentralisation, sa clarification et l'amélioration de son efficacité.

Depuis trente ans, la décentralisation est une réussite ; tout le monde l'a reconnu au cours de cette discussion générale, y compris ceux qui, à l'époque, avaient combattu les lois de décentralisation. La décentralisation a permis de moderniser le pays et de satisfaire aux besoins toujours croissants de nos concitoyens en matière de services publics.

Il reste qu'il faut aujourd'hui simplifier le système administratif local, comme tous les orateurs en sont convenus. Au fil des gouvernements et des majorités successifs, nous avons ajouté des organismes et compliqué les procédures, ce qui a abouti à un enchevêtrement des compétences entre les régions, les départements, les intercommunalités et les communes.

Notre réforme répond à trois exigences : une exigence démocratique, la clarté, une exigence économique, la compétitivité, et une exigence de service public, la proximité.

Afin de clarifier les compétences des différents échelons, nous allons supprimer la clause de compétence générale, qui a permis jusqu'à présent aux régions, aux départements et aux communes d'agir dans les mêmes domaines de manière redondante, voire concurrente. Désormais, à chaque niveau de collectivités territoriales correspondront des compétences précisément définies par la loi.

Ces compétences s'ordonneront en blocs homogènes : aux régions le développement économique, aux départements la solidarité et au bloc communal les services publics de proxi-

mité. À côté de ces compétences exclusives, il demeurera des compétences partagées, conformément au souhait de beaucoup : le tourisme, la culture et le sport.

Un outil essentiel permettra la coordination des interventions des collectivités territoriales : la conférence territoriale de l'action publique, la CTAP, créée par la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles que Marylise Lebranchu a défendue devant votre assemblée il y a quelques mois. Cette instance constituée dans chaque région permettra d'organiser au mieux l'exercice des compétences par les différents niveaux de collectivités territoriales.

En ce qui concerne l'intercommunalité, qui est, avec la commune, l'échelon de la proximité et de la vie quotidienne, la question du seuil se pose, comme l'a souligné M. le président de la commission des lois à la suite de nombreux orateurs. Le débat, lancé par les auditions que la commission des lois a organisées, ne fait que commencer. Il se tient aussi à l'intérieur de chacun des groupes politiques, comme l'a montré la discussion générale.

Nous ne sommes pas seuls à penser que le chiffre de 20 000 habitants correspond la plupart du temps à des bassins de vie, mais ce n'est pas vrai partout : alors que, dans certains territoires, ce seuil paraît très faible et sera largement dépassé – il l'est d'ailleurs déjà par un grand nombre d'intercommunalités –, il sera inatteignable dans d'autres, notamment ruraux ou de montagne. Des dérogations seront donc nécessaires : le Gouvernement sera très attentif aux propositions du Sénat visant à en fixer les critères.

De nombreux orateurs ont posé la question de l'avenir des départements face à des régions fortes sur le plan économique et à des intercommunalités qui vont monter en puissance. Au risque de décevoir MM. Juppé, Copé, Xavier Bertrand ou Mme Péresse, le Gouvernement affirme très clairement que les conseils départementaux élus en mars prochain seront confortés dans leur rôle de garants de la solidarité, sociale et territoriale. Au demeurant, c'est la première fois que la compétence de solidarité territoriale sera inscrite en toutes lettres dans un texte de loi.

**M. Alain Fouché.** Les départements l'exercent depuis longtemps ! Il a fallu se battre pour cela !

**M. André Vallini, secrétaire d'État.** C'est vrai, monsieur le sénateur, mais désormais cela figurera dans la loi.

De nombreux orateurs ont demandé avec quels moyens financiers les régions pourraient exercer leur compétence renforcée en matière économique. Des transferts de fiscalité seront évidemment nécessaires, à pression fiscale constante, car le Président de la République a indiqué qu'il n'y aurait pas d'impôts nouveaux.

Avant de déterminer les moyens financiers affectés aux collectivités territoriales, notamment aux régions, il faut d'abord savoir quelles compétences le Parlement décidera d'attribuer à celles-ci.

Par ailleurs, vous savez que le Premier ministre a annoncé une réforme de la dotation globale de fonctionnement, qui sera préparée en liaison avec le Sénat et l'Assemblée nationale, ainsi que le Comité des finances locales, tout au long de l'année 2015, en vue d'une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Enfin, en ce qui concerne la politique de l'emploi aussi, le débat ne fait que commencer. Tout le monde convient que les régions doivent être davantage associées à la politique de

l'emploi, qui est une priorité du Gouvernement : je suis sûr que nous en trouverons les moyens. L'emploi doit cependant continuer à relever d'une politique nationale, que le Gouvernement entend conduire avec toute l'efficacité requise. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique.** Je voudrais apporter quelques éléments de réponse à MM. Kaltenbach et Dallier, qui ont fait état de leurs inquiétudes à propos de la métropole du Grand Paris.

Lorsque j'ai accepté, avec l'assentiment de Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, de mettre en place une mission de préfiguration et d'y intégrer totalement le syndicat mixte d'études de Paris Métropole, elle avait pour vocation d'assurer une transition. Seulement, petit à petit, la mission de préfiguration, prise d'un grand enthousiasme, a décidé de récrire la loi...

**M. Philippe Dallier.** En effet, ça a dérivé !

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Jean-Claude Gaudin me disait, à propos de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, qu'il ne voyait pas pourquoi on reviendrait sur une loi votée, sinon à la marge. Je suis d'accord avec lui.

On a raison d'ouvrir le débat sur le statut des territoires, car la gestion par la métropole des compétences sera complexe en l'absence d'un statut *sui generis*.

Pour ce qui est d'instaurer une forme de progressivité, je crois qu'un accord est possible ; les représentants de la mission de préfiguration et le Premier ministre s'en sont récemment entretenus.

En revanche, nous divergeons en ce qui concerne les strates de fiscalité. À mes yeux, les conseils territoriaux ne devraient pas pouvoir lever l'impôt, car, s'ils le pouvaient, ils seraient de fait et de droit des EPCI. Or je ne vois pas comment une commune peut appartenir à deux EPCI, ni comment on organise un EPCI d'EPCI. Je rappelle que le Sénat a rejeté, de manière largement transpartisane, l'idée de faire de la métropole un syndicat d'EPCI.

Je pense que nous devons réfléchir à un lissage de la CFE. Sachant que son taux varie aujourd'hui de 5 % à 30 %, ce lissage prendra du temps.

Il faut être clair sur les ressources que l'on assure aux territoires dans un premier temps. Leur garantit-on une recette assise sur la CFE métropolitaine pendant une période de transition de quelques années ? Un tel système nous permettrait peut-être d'éviter ce que, les uns et les autres, nous redoutons : la constitution d'un syndicat d'EPCI, qui, à mon avis, ferait perdre beaucoup de temps à la métropole.

L'hyper-richesse et l'hyper-pauvreté se côtoient et la solidarité n'est pas encore au rendez-vous. Les problèmes de logement et de transport, en particulier, sont lourds. Je suis favorable à la coopération entre les territoires de France.

Les autres grandes métropoles européennes viennent toutes de se rénover. Soyons donc extrêmement attentifs à notre capitale-monde, qui doit pouvoir évoluer aussi vite que possible pour garder son rang, qui est très envié.

En ce qui concerne la métropole d'Aix-Marseille Provence, les mêmes questions se posent s'agissant des territoires et de la progressivité. En revanche, aucune proposition en matière de fiscalité propre n'est réellement aboutie aujourd'hui.

Lors de la réunion qui s'est tenue avec Jean-Claude Gaudin, Michel Vauzelle et de nombreux acteurs du monde économique, une unanimité s'est fait jour, aussi bien parmi les représentants des entrepreneurs que parmi les syndicats de salariés du secteur privé, pour réclamer une mise en place rapide de la métropole.

Monsieur le président de la commission des lois, vous nous demandez de conclure le débat avant que les amendements aient été examinés, mais c'est de bonne guerre!

Il a souvent été dit, ce soir, qu'il fallait faire confiance aux élus. Je crois que c'est effectivement nécessaire.

Pourquoi avons-nous déposé des amendements? Lorsqu'un gouvernement dépose un projet de loi, c'est qu'il y croit. Le présent projet de loi, que nous avons déposé en juin, a été récrit par la commission des lois.

**M. Alain Fouché.** Il faut de la concertation!

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Il est normal que le Gouvernement dépose des amendements pour exposer quelles étaient ses propositions, dire au Parlement ce qu'il voulait. Le débat s'engagera sur ces bases et chacun arrêtera sa position, mais, j'y insiste, la logique voulait que le Gouvernement redise quel était le contenu de son texte initial. Quoi qu'il en soit, cela ne clôt pas le débat. Le Premier ministre lui-même a tenu à dire que le Gouvernement serait à l'écoute du Sénat.

**M. Alain Fouché.** Et sur la question du travail en commun entre les départements et la région en matière économique?

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** L'attribution aux régions des compétences en matière économique et de formation professionnelle n'a pas été remise en cause. Je crois que si le président Philippe Bas n'a pas soulevé cette question, c'est parce qu'elle n'est plus à l'ordre du jour pour la plupart d'entre vous, au-delà des appartenances partisans.

**M. Alain Fouché.** C'est quand même très important!

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** En revanche, pour ce qui concerne la politique de l'emploi, comme l'a dit André Vallini, nous devons examiner les choses de très près. Ainsi que je l'ai dit au président Larcher il y a quelques jours, le mariage de l'ANPE et des ASSEDIC au sein de Pôle emploi pose un vrai problème. Faire droit à la demande que vous formulez aujourd'hui reviendrait à le dissoudre en partie.

**M. Bruno Retailleau.** Pas nécessairement...

**Mme Marylise Lebranchu, ministre.** Pas nécessairement, mais cette question inquiète l'ensemble des partenaires sociaux, non seulement les syndicats de salariés, mais aussi les syndicats patronaux, qui voudraient bien savoir comment seront utilisées les contributions que leurs adhérents versent au titre de la formation professionnelle: la question a été posée par le MEDEF et la CGPME. Nous demanderons au ministre du travail si l'on peut avancer sur ce sujet sans scinder Pôle emploi. Si nous avons déjà la réponse, nous serions vraiment très forts!

Je ne m'engage nullement sur le résultat auquel nous aboutirons, mais nous allons étudier votre amendement avec la plus grande attention, puis nous essaierons, au

cours du débat, d'avancer aussi loin que possible dans la direction que souhaite le Sénat, en préservant les structures actuelles. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

La suite de la discussion est renvoyée à une séance ultérieure.

8

## ORDRE DU JOUR

**Mme la présidente.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui mercredi 17 décembre 2014, à quatorze heures trente et le soir :

1. Nouvelle lecture du projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, pour 2014 (n° 195, 2014-2015) ;

Rapport de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances (n° 192, 2014-2015).

2. Nouvelles lectures du projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, pour 2015 (n° 190, 2014-2015) et du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (n° 192, 2014-2015) ;

Rapports de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances (nos 194 et 196, 2014-2015) ;

Résultats des travaux de la commission (n° 197, 2014-2015).

3. Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ;

Rapport de M. Richard Yung, rapporteur pour le Sénat (n° 181, 2014-2015) ;

Texte de la commission mixte paritaire (n° 182, 2014-2015).

En outre, à quatorze heures trente :

Désignation des vingt et un membres de la commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le mercredi 17 décembre 2014, à une heure.*)

*Le Directeur du Compte rendu intégral*

FRANÇOISE WIART

**QUESTION(S) ORALE(S)  
REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT**

*Refonte de l'éducation prioritaire*

N° 974 – Le 25 décembre 2014 – **Mme Aline Archimbaud** interpelle **Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** au sujet de la refonte de l'éducation prioritaire.

Depuis plusieurs semaines, des enseignants et parents d'élèves se mobilisent, partout en France, face à la sortie de leur collège du dispositif d'éducation prioritaire. C'est le cas notamment dans le département de la Seine-Saint-Denis où cinq collèges sont concernés (à Aulnay-sous-Bois, à Montreuil, à Neuilly-sur-Marne, à Romainville), ainsi que dans l'Oise (le bassin creillois). Nul ne peut, pourtant, nier les difficultés socio-économiques dans lesquelles se trouvent les habitants de ces zones.

La fin du classement d'un collège en éducation prioritaire fait planer une menace sur les projets pédagogiques, souvent innovants, dans lesquels l'aide de l'État apportée aux plus fragiles a donné la possibilité d'investir. Ces projets ont permis de favoriser la mixité sociale et de réduire l'évitement social qui caractérisait ces collèges discriminés, mais aussi de lutter contre les inégalités en matière de réussite scolaire.

Par ailleurs, la sortie de l'éducation prioritaire aura des conséquences financières négatives sur les écoles primaires liées à ces collèges.

En Seine-Saint-Denis, treize collèges rejoindront l'éducation prioritaire. Pour autant, cette aide - qui leur est justement accordée au regard de la situation sociale des bassins de vie, souvent sinistrés, dans lesquels ils s'inscrivent - ne peut se faire aux dépens de collèges qui en ont autant besoin.

Au delà du manque de concertation et de discussion pointé par les enseignants et les parents d'élèves, leur interrogation porte sur les indicateurs sociaux ayant été retenus comme critères d'entrée et de sortie du dispositif d'éducation prioritaire, critères jugés opaques et imparfaits.

Elle lui demande d'abord si elle peut garantir la transparence des critères retenus pour redéfinir la carte de l'éducation prioritaire, ainsi que l'exactitude des données qui ont permis de sélectionner les collèges sortis du dispositif. Par ailleurs, elle lui demande quelle garantie de moyens elle peut, à présent, donner aux collèges et écoles primaires anciennement classés

en zones d'éducation prioritaire (ZEP), afin qu'ils persévèrent dans leur lutte contre l'échec scolaire, et démontrer, ainsi, que l'égalité des élèves sur tous les territoires reste la mission principale de l'éducation nationale.

*Sort du cargo roulier Cosette*

N° 975 – Le 25 décembre 2014 – **Mme Aline Archimbaud** interpelle **Mme la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie** au sujet du sort du cargo roulier « Cosette ».

Alors qu'il devait se rendre en Haïti à la suite du séisme, en janvier 2010, une décision de justice, intervenue au moment où le navire faisait escale au port de Fort-de-France l'avait bloqué sur place, après une procédure intentée par deux créanciers américains du bateau. L'État, tout comme le Grand port, n'avaient alors eu d'autre choix que de garder le navire à quai, mais a cherché à faire récupérer le « Cosette ». En vain. En 2012, il a changé de stratégie et lancé une procédure de déchéance de propriété, condition obligatoire pour pouvoir intervenir. Cette procédure a pris beaucoup de temps, pour n'aboutir que le 1<sup>er</sup> novembre 2014, à un moment où l'état de l'épave était devenu très inquiétant. Quelques jours plus tard, faisant suite à l'aggravation des infiltrations d'eau constatées sur le « Cosette », le préfet a pris la décision de faire couler le navire au large de la côte Caraïbe, alors que le ministère annonçait, la veille encore, sa volonté de convoier le bateau jusqu'en métropole, pour qu'il y soit déconstruit. L'expert maritime, mandaté par le Grand port pour contrôler l'état de dépollution du navire, affirme, avec certitude, qu'il n'y a plus rien de nocif sur ce bateau.

Cependant, de nombreuses associations et des élus locaux s'inquiètent. Les marins-pêcheurs du Nord-Caraïbe, déjà très impactés par le drame du chlordécone, sont également très préoccupés et affirment que, là aussi, les conséquences négatives de cette décision pourraient apparaître à long terme.

Elle lui demande donc si elle peut prescrire une enquête indépendante pour que la lumière soit faite sur le sujet.

Pour éviter que ce genre de problématique ne survienne à l'avenir, elle lui demande, en outre, quelles décisions elle pense pouvoir prendre en vue de développer, sans délai, les capacités de démantèlement des bateaux de commerce, de pêche, de servitude et de plaisance hors d'usage sur les villes de Martinique et de Guadeloupe et, plus généralement, de tous les véhicules et bâtiments résidentiels ou industriels hors d'usage, notamment après les épisodes cycloniques.



## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>203,70</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>150,80</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>183,10</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>109,40</b>
<b>85</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>38,70</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 17 décembre 2013 publié au *Journal officiel* du 19 décembre 2013

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

---

**Prix du numéro : 3,80 €**